

[REDACTED]

Stadt Burgdorf,
Vor dem Hannoverschen Tor 1
31303 Burgdorf

Hannover, den 12.04.2022

Az.: 10300-4-B (2)
DBO/SBD

Sekretariat:
Telefon:
E-Mail:



**Vergabeverfahren „Neubau Bauhof Burgdorf“
Vertragsgestaltung wegen der unvorhersehbaren Entwicklung der
Baupreise durch den Ukraine Krieg**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der Vorbereitung des Vergabeverfahrens sowie auch auf Grund der Erfahrungen aus aktuellen Verhandlungsgesprächen mit Bietern in vergleichbaren Vergabeverfahren hat sich herausgestellt, dass der aktuelle Ukraine Krieg auch Auswirkungen auf das hiesige Vergabeverfahren hat.

Die Bieter, welche sich derzeit an vergleichbaren Vergabeverfahren beteiligen, teilen mit, dass durch den Ukraine Krieg Unsicherheiten hinsichtlich der Preisentwicklung nahezu in Bezug auf die gesamte Produktpalette entstehen und daher eine seriöse und wirtschaftliche Kalkulation eines Pauschalpreises nicht möglich sei. Auch seien die Lieferketten voraussichtlich ganz erheblich gestört, sodass die Zusage eines realistischen Fertigstellungstermins ebenfalls nicht möglich sei.





Vor diesem Hintergrund haben wir in der Besprechung am 07.08.2022 gemeinsam erörtert, ob und welche alternativen Vertrags- bzw. Preisgestaltungen für eine Totalunternehmervergabe in Betracht kommen oder ob es sinnvoll ist, den Vergabeprozess nicht zu starten und abzuwarten oder das Bauvorhaben in konventioneller Weise durchzuführen.

I. Alternative Vertragsmodelle

1. Totalunternehmervergabe mit (Global-) Pauschalpreis

Der Neubau des Bauhofes soll in Form einer Totalunternehmervergabe erfolgen. Der wesentliche Unterschied bei einer Totalunternehmervergabe gegenüber einer konventionellen Vergabe ist, dass der gesamte Planungs- und Bauausführungsprozess einem bestimmten Unternehmer als Totalunternehmer übertragen wird.

Kennzeichnend für die Tätigkeit des Totalunternehmers ist, dass dieser neben der kompletten Bauausführung auch die kompletten Planungsleistungen erbringt. Die Vergabe erfolgt dabei auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung mit Leitdetails und Qualitätsbeschreibung. Durch die Beauftragung des Totalunternehmers ab der Vorentwurfsplanung trägt der Totalunternehmer das gesamte Planungs- und Kalkulationsrisiko, der somit auch für Fehler in der Planung einstehen muss.

Mit dem Auftragnehmer wird in der Regel ein komplexer Global-Pauschalvertrag vereinbart. Hierbei werden sämtliche zu erbringenden Leistungen zu einem Pauschalpreis angeboten.

Auf Grund der aktuellen Rahmenbedingungen sehen sich die Bieter in laufenden Verfahren zurzeit nicht in der Lage ein Angebot abzugeben oder sie geben ein Pauschalpreisangebot mit einem sehr hohen Risikoaufschlag ab. Vor diesem Hintergrund wird überlegt, ob es eine Lösung gibt, wie die Risiken zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer besser verteilt werden können. Hierbei wird die Verwendung von Preisgleitklauseln sowie anderen Vertragsmodellen erörtert.

2. Stoffpreisgleitklauseln

Es erfolgt zunächst die Überlegung, in dem Totalunternehmervertrag Stoffpreisgleitklauseln aufzunehmen, um zu bewirken, dass tatsächliche Preissteigerungen weitergegeben werden können. Hierbei werden die Preise für die Baustoffe zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe mit Preisgleitklauseln versehen. Je nach Gewerk bzw. Baustoff werden die Preise bis zum Zeitpunkt der Bestellung, der Lieferung, des Einbaus oder der Abnahme mit einem Preisindex hinterlegt.

Bei einer Vergabe an einen Totalunternehmer bestehen jedoch erhebliche Schwierigkeiten eine bzw. mehrere Stoffpreisgleitklauseln zu vereinbaren. Zum einen wirken sich die Preisungewissheiten und zu erwartenden Preissteigerungen nicht nur auf einzelne (Haupt-) Baustoffe aus. Vielmehr können nahezu sämtliche Roh- und Halbfertigerzeugnisse aller Gewerke betroffen sein.

Auch praktisch ist eine solche Stoffpreisklausel bei einem Totalunternehmervertrag kaum umsetzbar, da die Preissteigerung üblicherweise anhand von in Leistungsverzeichnissen hinterlegten Massen und Mengen weitergegeben wird. Bei einem Totalunternehmervertrag liegt jedoch gerade das Mengen- und Massensisiko beim Auftragnehmer. Dementsprechend stehen bei Auftragsvergabe die Mengen und Massen noch nicht fest. Es ist daher kaum zu kontrollieren, auf welchen Mengen- oder Masseansatz nachher eine Preissteigerung abgerechnet werden kann. Auch die Preissteigerungen sind schwer zu kontrollieren, da es nicht für alle Baustoffe Preisindizes gibt, die herangezogen werden können.

Auch ein allgemeiner Preisindex für den Neubau von Wohn- und Nichtwohngebäuden ist derart weit, dass hiermit nicht die tatsächlichen Preissteigerungen bezogen auf einen Sonderbau wie einen Bauhof wiedergegeben werden können.

Darüber hinaus entfällt im Fall der Vereinbarung einer Preisgleitklausel auch ein weiterer Vorteil des Totalunternehmermodells. Mit dem Totalunternehmermodell bewirkt der Auftraggeber, dass dieser deutlich weniger eigene Arbeitsressourcen zur Begleitung und Betreuung eines Bauvorhabens benötigt. Bei der Vereinbarung von Stoffpreisgleitklauseln



müsste aber der Auftraggeber sämtliche Mengen und Massen sowie Preissteigerungen kontrollieren, was einen ganz erheblichen Aufwand bedeuten dürfte, da bereits während der Bauwerkserstellung Kontrollen durchzuführen und Aufmaße zu nehmen sind. Damit nimmt man sich den Vorteil des geringeren Arbeits- und Koordinationsaufwandes, der üblicherweise auch ein wesentlicher Aspekt dafür ist, dass Totalunternehmermodelle wirtschaftlicher für eine Kommune sind als eine konventionelle Umsetzung.

Insoweit ist die Vereinbarung von Stoffpreisgleitklauseln kein praktikables Modell zur Umsetzung einer Totalunternehmervergabe.

3. Garantiertes-Maximal-Preis-Vertrag (GMP-Vertrag)

Vor diesem Hintergrund werden in der Praxis zurzeit auch alternative Vertragsmodelle geprüft. In Betracht kommt hierbei ein Garantiertes-Maximal-Preis-Vertrag (GMP-Vertrag).

Bei einem GMP-Vertrag wird zwischen den Vertragspartnern eine Kostenobergrenze (Garantiertes-Maximal-Preis) vereinbart.

Die Vergütung des Auftragnehmers besteht aus einer pauschalen Vergütung für seine Leistungen und aus den tatsächlichen Kosten der Nachunternehmer. Die Summe dieser Posten ergibt den Endbetrag, der nunmehr dem Garantierten-Maximal-Preis gegenübergestellt wird.

Im Idealfall ergibt sich dabei eine Unterschreitung des Garantierten-Maximal-Preises, sodass ein mehr oder minder großer Bonus bei der Beauftragung der Nachunternehmer erzielt wird. Dieser Bonus kann nach einem festgelegten Schlüssel zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aufgeteilt werden. Wird keine Unterscheidung erreicht, decken sich also die tatsächlichen und die vereinbarten Nachunternehmerkosten, so ist dieser Garantierte-Maximal-Preis zu zahlen. Über den Garantierten-Maximal-Preis hinausgehende Kostensteigerungen gehen zu Lasten des Auftragnehmers.



Gleichzeitig wird ein sog. „Open-Book“ Verfahren vereinbart, wonach sämtliche Kosten offen zu legen und nur die tatsächlich erforderlichen Kosten zuzüglich angemessener Aufschläge zu vergüten sind. Nachunternehmerkosten werden hierbei direkt vom Auftragnehmer an den Auftraggeber durchgereicht, ohne dass darauf Zuschläge erfolgen. Bereits aus diesem Grund ist der Auftragnehmer nicht an hohen Nachunternehmerkosten interessiert. Vielmehr sind für ihn diesbezüglich eher niedrige Ausgaben von Bedeutung, da sie sich unmittelbar auf das GMP-Budget niederschlagen und die Bonusspanne erhöhen.

Das Vorgehen soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Angenommen es wird ein GMP von 24 Mio. Euro vereinbart und die eigenen Kosten des Auftragnehmers werden mit 4 Mio. Euro angesetzt. In diesem Fall steht ein Budget von 20 Mio. Euro für die Nachunternehmerleistungen zur Verfügung. Wenn jetzt diese Leistungen nur für 17 Mio. Euro vergeben werden, entsteht eine Einsparung von 3,0 Mio. Euro. Sofern zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer einen Schlüssel von 50/50 für die Aufteilung des Einsparergebnisses festgelegt wurde, erhält der Auftragnehmer einen Bonus von 1,5 Mio. Euro.

Ein solches Verfahren führt zu einer maximalen Kostentransparenz und dazu, dass der Auftraggeber nur die tatsächlichen Kostensteigerungen und nicht etwaige zusätzliche Risikoaufschläge zu tragen hat. Zudem hat auch der Auftragnehmer einen Anreiz, die Nachunternehmerleistungen möglichst wirtschaftlich zu vergeben.

Allerdings entfällt bei einem solchen Verfahren der Vorteil eines (Global-) Pauschalpreisvertrags, weniger Arbeitsbelastung als bei einer konventionellen Umsetzung zu haben. Denn auch hier müssen die Angebote, Nachunternehmer und Abrechnungen sämtlich kontrolliert werden.

Eine Kostensicherheit enthält der Auftraggeber mit einem solchen Verfahren auch nur eingeschränkt. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass der Garantierte-Maximal-Preis am Ende auch der Endpreis ist. Denn in der Privatwirtschaft besteht neben dem Bonus aus den Einsparungen zudem der Anreiz für den Auftragnehmer insbesondere auch darin, ein



optimales Ergebnis zu erzielen, dass er weitere Aufträge von dem Auftraggeber erhält. Auf Grund des Vergaberechts, welches stets durch den öffentlichen Auftraggeber zu beachten ist, wirkt sich aber ein schlechtes oder auch ein gutes Ergebnis nicht auf eine Folgebeauftragung aus.

Dieses Vertragsmodell bringt somit keine wesentlichen Vorteile gegenüber einem (Global-) Pauschalpreisvertrag, bei dem der Auftragnehmer erhebliche Risikozuschläge nimmt.

4. Mischmodell: GMP-Vertrag mit Zielpreis

Vor diesem Hintergrund besteht die Überlegung eines Mischmodells, bei dem ein Anreiz für den Auftragnehmer besteht, seinen angebotenen Preis einzuhalten.

Hierbei wird zwischen den Vertragspartnern neben dem Garantierten-Maximal-Preis ein Zielpreis vereinbart. Sofern der vereinbarte Zielpreis durch den Auftragnehmer eingehalten oder unterschritten wird, erhält der Auftragnehmer einen Bonus. Sofern der Zielpreis überschritten wird, hat der Auftragnehmer seine tatsächlichen Kosten in einem sog. Open-Book-Verfahren offen zu legen. Für diesen Bereich gelten dann die Regelungen eines GMP-Vertrages, d.h. die tatsächlichen Kosten werden dem Garantierten-Maximal-Preis gegenüberzustellen. Zudem kann der Bonus aufgeteilt werden. 50 % des Bonus wird gezahlt für die Einhaltung des Zielpreises und 50 % des Bonus wird gezahlt für die Einhaltung des vereinbarten Fertigstellungstermins. Man könnte auch hier noch einen Bonus für den Fall vorsehen, dass der GMP Preis jedenfalls noch unterschritten oder der Fertigstellungstermin fast eingehalten wird. Dieser Bonus müsste dann aber deutlich geringer ausfallen, als der Bonus bei Erreichen der Zielvorgaben.

Das Vorgehen soll ebenfalls an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Angenommen es wird ein Zielpreis von 20 Mio. Euro und ein Garantierte-Maximal-Preis von 24 Mio. Euro vereinbart. Hält der Auftragnehmer den Zielpreis von 20 Mio. Euro und den vereinbarten Fertigstellungstermin ein, erhält er einen Bonus von 2 Mio. Euro. Wird der Zielpreis überschritten, muss er sämtliche Kosten offenlegen.



Somit hat auch der Auftragnehmer einen Anreiz, möglichst wirtschaftlich zu agieren. Zudem muss er seine Kosten sorgfältig vorhalten, um im Falle einer Überschreitung des Zielpreises auch den Nachweis führen zu können. Eine Nichteinhaltung des Zielpreises ist somit für den Auftragnehmer mit einem erheblichen Aufwand und auch Nachweisrisiko verbunden.

Dieses Vertragsmodell behält - jedenfalls solange der Zielpreis eingehalten wird - die Vorteile der Totalunternehmervergabe. Zudem erhält der Auftragnehmer durch die Bonusregelungen einen guten Anreiz, diesen Zielpreis einzuhalten, was dem Auftraggeber eine höhere Kostensicherheit gibt. Die Nachteile des erhöhten Arbeitsaufwandes treten hier nur dann ein, wenn der Zielpreis tatsächlich überschritten wird. Dabei ist aber der Nachweisaufwand für den Auftragnehmer deutlich größer als für den Auftraggeber.

5. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass – solange erhebliche Preisunsicherheiten bestehen – über alternative Vertragsmodelle nachgedacht werden muss. Bei einem Vergleich unterschiedlicher Modelle, empfehlen wir die Umsetzung im Rahmen eines Mischmodells aus Garantierten-Maximal-Preis-Vertrag mit Zielpreis.



II. Durchführung Vergabeverfahren

Eine weitere Möglichkeit besteht schließlich darin, sich komplett von einer Totalunternehmervergabe zu lösen und das Bauvorhaben in konventioneller Weise umzusetzen.

1. Umsetzung in konventioneller Weise

Bei der losweisen Vergabe an die bauausführenden Einzelunternehmen werden diese erst in der Ausführungsphase in das Bauprojekt eingebunden. Die komplette Planung und Ausführungsvorbereitung liegt bei diesem Vergabemodell in der Hand Auftraggebers bzw. des von ihm beauftragten Planungsbüros.

Die Vergabe der Bauleistungen erfolgt auf Basis der Ausführungsplanung. Da der Auftraggeber weiterhin alle Planungsleistungen erbringt, hat der Auftraggeber einen hohen Einfluss auf die Ausführung der Bauleistungen.

Voraussetzung hierfür wäre zunächst eine Neuvergabe der Planungsleistungen. Nach Vorliegen der Ausführungsplanung müssten die Bauleistungen vergeben werden. Ein solches Vorgehen wäre mit einem deutlichen zeitlichen Verzug verbunden. Es ist von einem Verzug von 2 Jahren auszugehen.

Zudem ist eine derartige Einzelgewerkvergabe mit einem hohen eigenen Arbeitsaufwand als Auftraggeber verbunden. Hinzu kommt, dass zwar auch bei der Einzelgewerkvergabe die einzelnen Bauunternehmen ebenfalls den zu erwartenden Preissteigerungen unterliegen dürften. Allerdings ist das Kostensteigerungsrisiko hier auf mehrere Auftragnehmer verteilt. Zudem werden diese erst deutlich später im Bauvorhaben beauftragt, sodass für diese die Preise besser zu kalkulieren sind, wenn man davon ausgeht, dass spätestens in zwei Jahren eine höhere Klarheit über die Preissituation besteht. In zwei Jahren werden die Baupreise aber ebenfalls deutlich gestiegen sein.

2. Start des Vergabeverfahrens an einen Totalunternehmer

Als zielführender Weg kann aber auch weiterhin gesehen werden, dass die Vergabe der Totalunternehmervergabe gestartet wird.

Nach Durchführung des Teilnahmewettbewerbs im Sommer 2022 wird man sehen, ob es weiterhin interessierte Unternehmen an einer Totalunternehmervergabe geben wird. Wenn keine Bewerbungen eingehen oder nur eine geringe Beteiligung erfolgt, kann das Verfahren durch den Auftraggeber ohne Risiken oder Schadensersatzansprüche gestoppt werden.

Nach dem vorliegenden Zeitplan werden die ersten Angebote frühestens Anfang November vorliegen. Auch auf Grundlage des bestehenden (Global-)Pauschalvertrags können zu diesem Zeitpunkt Angebote erwartet werden. Die ersten Angebote werden jedenfalls zu einem Zeitpunkt eingehen, zu dem man die Auswirkungen des Ukraine Krieges auf die deutsche Bauwirtschaft deutlich besser beurteilen können wird. Es wäre dann auch im laufenden Vergabeverfahren möglich, noch einen Wechsel des Vertragsmodells von einem (Global-)Pauschalvertrags zu einem Garantierten-Maximal-Preis-Vertrag mit Zielpreis durchführen zu können. Auch eine Aufhebung des Verfahrens wäre zu diesem Zeitpunkt noch möglich, sofern auf Grund der Rahmenbedingungen weiterhin keine wirtschaftlichen Angebote erwartet werden können. Hier wird man allerdings berücksichtigen müssen, dass den Bietern für die Erarbeitung der Angebote Entschädigungen zu zahlen sind. Bei einem Abbruch des Verfahrens ohne Zuschlagserteilung können diese deutlich höher ausfallen, als wenn das Verfahren mit Zuschlagserteilung beendet werden würde.

Hierfür wäre erforderlich, dass der Auftraggeber in den Vergabeunterlagen zu Beginn des Verfahrens deutlich macht, dass alternative Vertragsmodelle zum Einsatz kommen können. Schließlich könnte der Auftraggeber sich auch in den Vergabeunterlagen vorbehalten, im Falle der Aufhebung des Vergabeverfahrens, die durch die Bieter erarbeitete Entwürfe anzukaufen und bis zur Entwurfsplanung erstellen zu lassen. Hierdurch könnte auch sichergestellt werden, dass auch bei einer Aufhebung des Verfahrens bereits Planungsunterlagen vorliegen, die weiterverwandt werden können. Sofern im Anschluss eine Umsetzung auf konventionelle Weise erfolgen würde, hätte der Auftraggeber keine Zeit verloren.



III. Ergebnis

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass ein Start des Vergabeverfahrens zur Erstellung des Bauhofs im Wege einer Totalunternehmervergabe weiterhin zielführend ist. Die Vergabeunterlagen sind entsprechend so auszugestalten, dass alternative Vertragsmodelle zum Einsatz kommen können. Auch der Ankauf von Entwürfen der Bieter im Falle der Aufhebung des Verfahrens, sollte in den Vergabeunterlagen vorgesehen werden.

Solange erhebliche Preisunsicherheiten bestehen, muss über alternative Vertragsmodelle nachgedacht werden. Bei einem Vergleich unterschiedlicher Modelle, empfehlen wir die Umsetzung im Rahmen eines Mischmodells aus Garantierten-Maximal-Preis-Vertrag mit Zielpreis. Es ist auch im laufenden Vergabeverfahren möglich, noch einen Wechsel des Vertragsmodells von einem (Global-)Pauschalvertrags zu einem Garantierten-Maximal-Preis-Vertrag mit Zielpreis durchführen zu können, sofern sich der Auftraggeber dieses in den Vergabeunterlagen vorbehält.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

