

30. November 2012

GU-Vergabe oder losweise Vergabe: Ein ewiger Streit? BVMB: Es gibt keinen Königsweg!

Beitrag von Elmar Halbach-Velken, Geschäftsführer der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e.V. (BVMB)

Mit Blick auf die besondere volkswirtschaftliche Bedeutung der überwiegend mittelständisch strukturierten Bauwirtschaft sieht § 97 Abs. 3 GWB seit April 2009 die grundsätzliche Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber (ÖAG) zur Vergabe von Leistungen in Fach- und Teillosen (VFL) vor. Lose dürfen nur dann zusammengefasst werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.

Seit diesem Zeitpunkt reißt die Debatte über den Sinn und die Zweckmäßigkeit dieses Programmsatzes nicht ab. Die Gegner der VFL behaupten, sie schade dem Mittelstand mehr als es nütze. Die Befürworter entgegnen, die VFL sei gelebte Mittelstandspolitik. Es gibt zahlreiche Argumenten pro und contra, aber kein Argument, das den Gordischen Knoten durchschlägt.

Die Befürworter der VFL behaupten häufig:

Die VFL sei wirtschaftlicher als eine Generalunternehmervergabe (GUV) mit eingeschränktem Wettbewerb. Bei der Zusammenfassung von Fachlosen entstünden regelmäßig Mehrkosten, die der Bundesrechnungshof mit einer Spanne von 10 bis 20 Prozent beziffere.

Die VFL stärke spürbar den Wettbewerb, weil mehr Unternehmen ein Angebot abgeben könnten.

Die VFL sei aktive Mittelstandspolitik. Bei der Zusammenfassung von Losen oder der GUV könnten heimische Mittelständler oft nicht mitbieten. Nur kleinere Lose garantierten dem Mittelstand einen Zugang zu öffentlichen Aufträgen.

Gerade bei der VFL könne der ÖAG seine Kernkompetenzen als Bauherr erfüllen. Denn ein Verlust dieser Kernkompetenz führe zu einer Abhängigkeit des ÖAG von einem kleinen Kreis von GU'n. Verliere der ÖAG die Kompetenz zur Bauplanung und zur qualitativen Bewertung von Bauwerken, führe dies zu einer Verteuerung des Bauens und zu einem Qualitätsverlust.

Bei der VFL habe der ÖAG außerdem unmittelbaren Einfluss auf die Auswahl aller Auftragnehmer und somit die Möglichkeit, die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der eingesetzten Unternehmer zu überprüfen.

Fazit: Die VFL sei deshalb gelebte Mittelstandspolitik!

Die Argumente der Gegner der VFL und der Befürworter der GUV lauten beispielsweise:

In den großen mittelständisch geprägten Bauunternehmen sind $\frac{2}{3}$ aller im Bauhauptgewerbe Beschäftigten tätig. Das Bauhandwerk beschäftigt nur rund $\frac{1}{3}$ in vielen kleinen Betrieben. Mittlere und große, insbesondere komplexe Bauvorhaben sind ohne GUV auch künftig nicht wirtschaftlich umsetzbar.

Der größte Teil des Mittelstandes lebt nachweislich vom GU-Geschäft. Schon von daher kann die GUV nicht mittelstandsfeindlich sein.

Die zitierten Berechnungen des Bundesrechnungshofes sind veraltet, falsch und wissenschaftlich widerlegt. Eine Vielzahl von Kosten, wie z.B. die für den Projektsteuerer oder die Kosten für den Planer, fehlen bzw. werden im Vergleich einfach ignoriert.

Nachtragsvolumina bei einer GUV sind nachweisbar geringer als bei einer VFL. Bei GU-Ausschreibungen können zudem Vorgaben für die Bevorzugung regionaler Nachunternehmer gemacht werden.

Im Gegensatz zur VFL bietet die GU-Vergabe Verantwortung für Qualität, Termintreue und Kostensicherheit: Der GU übernimmt das Insolvenzrisiko der Nachunternehmer, er gibt Ausführungssicherheiten für das gesamte Projekt sowie gewachsenes technisches und kaufmännisches Know-how. Durch eine GUV hat der ÖAG schon zum Projektstart die Gewähr für Termine und Kosten.

Fazit: Auch die GUV ist gelebte Mittelstandspolitik!

Die Gegenüberstellung der Argumente verdeutlicht: Es gibt zwar keinen Königsweg, aber es gibt einen Weg!

Die Rechtsprechung kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund des § 97 Abs. 3 Satz 2 GWB die VFL als Regelfall vorgeschrieben ist. Nur im Ausnahmefall der wirtschaftlichen und technischen Erforderlichkeit ist die GUV zulässig. Ein zwingender Anspruch auf VFL besteht jedoch nicht, weil ÖAG einen – wenn auch sehr engen – Beurteilungsspielraum haben, in dessen Rahmen sie alle wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse beider Vergabearten – also VFL sowie GUV – abwägen müssen. Nur bei einem Überwiegen der Gründe für die GUV sei diese ausnahmsweise zulässig. Die mit der VFL typischerweise verbundenen Belastungen und Schwierigkeiten, wie Koordinationsprobleme, längere Bauzeiten, gegenseitige Behinderungen der einzelnen Bauunternehmen etc. reichen aber nicht aus, um von der VFL abzusehen. Fazit: Auch nach der Neufassung des GWB besteht kein Verbot zur GUV.

Auch aus Sicht der BVMB kann die Frage nach der am besten geeigneten Vergabeform nicht allgemeingültig beantwortet werden. Dies bestätigt auch ein Gutachten aus dem Jahr 2009: Die am besten geeignete Vergabeform ist demnach stets einzelfallspezifisch zu untersuchen. Eine generelle Aussage darüber, ob eine Vergabeform kostengünstigster ist als eine andere, ist nicht möglich. Die VFL und die GUV sollten als gleichwertige Handlungsalternativen betrachtet und Präferenzen jeweils erst im speziellen gebildet werden.