



EMPFEHLUNG ZUR PRAGMATISCHEN BESCHLEUNIGUNG VON PLANUNGSVERFAHREN UND BAUABLÄUFEN

kommunizieren · entscheiden · realisieren



VEREIN FÜR EUROPÄISCHE BINNENSCHIFFFAHRT UND WASSERSTRASSEN E.V.

BAU > INDUSTRIE

HAUPTVERBAND DER DEUTSCHEN BAUINDUSTRIE E.V.

INHALT

I.	Vorwort	3
II.	Zusammenfassung der Ergebnisse	6
III.	Empfehlungen im Einzelnen	8
1.	Moderne Verwaltung, positive Fehlerkultur und Mut zu Entscheidungen	8
1.1	Modernisierung von Verwaltungsvorschriften	8
1.2	Positive Fehlerkultur	8
1.3	Agilere Entscheidungskultur	9
1.4	Ehrliche Situationsanalyse und pragmatische Lösungen zum wasserbauspezifischen Fachkräftemangel	9
2.	Fachkräftegewinnung und Knowhow-Transfer	12
2.1	Durchlässigkeit der öffentlichen Verwaltung	12
2.2	Tätigkeitsbereiche des Wasserbaus als attraktive Arbeitsplätze entwickeln	13
2.2.1	Themen der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	13
2.2.2	Übergreifende Themen von WSV, Ingenieurbüros und Bauwirtschaft	13
2.3	Transfer, Erhalt und Ausbau von Knowhow	14
3.	Umgang mit nachträglichen Vertragsänderungen	15
3.1	Gemeinsame Erkenntnisse und Standpunkte bilden	15
3.2	Abwicklung der Vertragsänderungen	16
4.	Vergabeverfahren	17
4.1	Zusätzliche und transparente Vergabekriterien	17
4.2	Vergütung und Vertragsgestaltung für die statische und konstruktive Prüfung von Ingenieurbauwerken (im Sinne der RVP)	18
4.3	Fachlisten zur Präqualifizierung und Teilnahmewettbewerbe für Planungsleistungen	19
4.4	Wertungskriterien für Ingenieurleistungen	19
4.5	Vergütung und Vertragsgestaltung bei Bauverträgen	20
	Anhang	21
	Abbildung 1: Übersicht der jährlich notwendigen Erneuerungen bei Wasserbauwerken	21
	Abbildung 2: Konventioneller Planungsprozess für den „1:1-Ersatz“ eines Brückenbauwerkes	22
	Abbildung 3: Vorschlag für optimierten Planungsprozess für Ersatzneubau	23
	Abkürzungsverzeichnis	24
	Impressum	24

I. VORWORT

Bundesweit gibt es einen erheblichen Sanierungsstau bei Straßen, Schienen und Wasserwegen. Viele Infrastrukturen an den Bundeswasserstraßen wurden zwischen 1950 und 1960 und auch schon deutlich davor erbaut und werden folglich in den nächsten Jahren ihre Restnutzungsdauer erreicht oder überschritten haben.

In den kommenden Jahren müssen daher in sehr viel kürzerer Zeit sehr viel mehr Wasserstraßeninfrastrukturprojekte saniert, aus- und neugebaut werden. Allein um den Substanzverlust zu verhindern, müssen mindestens dreimal mehr Schleusen und fünfmal mehr Wehre pro Jahr realisiert werden als bisher.

Die jüngsten Krisen wie die Corona-Pandemie, der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine oder die im Zuge des Klimawandels künftig sehr wahrscheinlich immer häufiger auftretenden Hoch- und Niedrigwasserereignisse haben die Dringlichkeit, bei Planung und Realisierung von Infrastrukturen sowohl stabiler und weniger anfällig als auch schneller zu werden, noch einmal massiv erhöht.

Zuletzt hat zudem die Güterverkehrsprognose des Bundes¹ mit einer für 2051 um 46 Prozent steigenden Güterverkehrsleistung aufgezeigt, dass die heute in den Bereichen Schiene und Straße ausgelasteten bis überlasteten Verkehrsinfrastrukturen künftig noch größere Gütermengen bewältigen müssen und die Wasserstraße perspektivisch Güterverkehre dieser beiden Verkehrsträger übernehmen soll und muss. Neben dem Hochlauf der jahrzehntelang unterlassenen Instandhaltung und der Erhaltung werden daher auch für den bedarfsgerechten Aus- und Neubau zusätzliche Planungs-, Überwachungs- und Baukapazitäten benötigt werden. Angesichts des enormen Fachkräftemangels müssen daher Wege gefunden werden, die bereits verfügbaren Ressourcen so effizient wie möglich einzusetzen und attraktive Arbeitsbedingungen für die vorhandenen und die neu zu akquirierenden Fachkräfte zu schaffen.

Die Prognose basiert zudem auf der Annahme, dass bis 2051 alle Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs realisiert wurden. Im Bereich der Wasserstraßen erscheint dies derzeit bei verschiedenen Vorhaben, wie beispielsweise der Verlängerung der

¹ https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/prognose-berichtgleitende-langfrist-verkehrsprognose.pdf?__blob=publicationFile

Neckarschleusen oder der Ertüchtigung des Wesel-Datteln-Kanals, nicht gesichert, was die Notwendigkeit schneller zu werden, noch einmal unterstreicht.

Der Deutsche Bundestag hat allein in der vergangenen Wahlperiode fünf Beschleunigungsgesetze beschlossen. Dadurch sind die Planungs- und Genehmigungsverfahren allerdings oft nicht schneller, sondern durch neue Vorschriften und Möglichkeiten auch komplizierter und aufwändiger geworden. Auch zusätzliche Rechtsunsicherheiten sind entstanden, beispielsweise im Rahmen des für viele wichtige Wasserstraßenvorhaben relevanten, laufenden Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Union gegen Deutschland zum Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz.

Gleichwohl ist der politische und öffentliche Druck auf die Verwaltung, gemeinsam mit Ingenieurbüros und Bauindustrie, schnellere Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren sowie Bauabläufe zu gewährleisten, hoch.

Dieser öffentlichen Erwartung stellen sich mit Blick auf die Wasserstraßen und ihre Infrastrukturen die im VBW und der Bauindustrie sowie in weiteren Partnerorganisationen vorhandenen Expertinnen und Experten aus Bundesverwaltung, Bauunternehmen und Ingenieurbüros.

Wir haben in den vergangenen Monaten Empfehlungen und Vorschläge erarbeitet, wie sich Verfahren kurzfristig, konsensual und pragmatisch beschleunigen lassen.

Die größten Beschleunigungspotenziale sehen wir dabei in der Optimierung der bestehenden, formalen Regelungen, im Abbau von Informationsasymmetrien, in der Verbesserung von Kommunikation und Zusammenarbeit während der Planungsphase sowie auf der Baustelle und in der Stärkung von Entscheidungskompetenzen vor Ort.

Unsere Empfehlungen werden dabei von vier Leitgedanken getragen:

1. Pragmatismus und unkomplizierte Umsetzbarkeit
2. Positive Fehlerkultur
3. Offene Kommunikation
4. Stärkung von Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungsfreude

Diese Kernelemente greift auch der Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP für die laufende Wahlperiode auf: „*Von der Leitung der Ministerien und den Führungskräften im Öffentlichen Dienst erwarten wir, dass sie eine moderne Führungs- und Verwaltungskultur vorantreiben [..]. Eigeninitiative und Mut der Beschäftigten müssen wertgeschätzt und belohnt werden. Die Modernisierung des Staates gelingt nur mit einem starken Öffentlichen Dienst. Diesen werden wir attraktiver gestalten*“.²

Die in diesem Papier vorgeschlagenen Maßnahmen können bei der Erreichung der im Koalitionsvertrag gesetzten Ziele helfen – und das konkret, niedrighschwellig, pragmatisch und mit bereits kurz- bis mittelfristiger Wirkung.



² https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

II. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Der Austausch und die gemeinsame Arbeit von Vertreterinnen und Vertretern der Bundessverwaltung, der Bauindustrie und der Ingenieurbüros im Workshop „Pragmatische Beschleunigung von Planungsverfahren und Bauabläufen“ haben gezeigt, dass alle an der Realisierung von Bauvorhaben beteiligten Akteure sehr motiviert sind, diese Projekte schneller als bisher voranzutreiben und abzuschließen.

Eine zentrale Erkenntnis der Autorinnen und Autoren ist, dass das größte Potenzial in der Optimierung bestehender Prozesse liegt. Neue Rechtssetzung in Form von Beschleunigungsgesetzen kann in der praktischen Anwendung in ungünstigen Fällen hingegen zusätzliche Unsicherheiten hervorrufen und dadurch die gewollte Beschleunigungswirkung nur bedingt erreichen. Der Workshop hat dazu die Planungs- und Realisierungsprozesse sehr detailliert analysiert und konkrete Beschleunigungspotenziale in vier Themenfeldern identifiziert.

Im ersten Handlungsfeld **„Moderne Verwaltung, positive Fehlerkultur und Mut zu Entscheidungen“** zeigen sich Optimierungspotenziale auf der verwaltungskulturellen Ebene. Wichtige Maßnahmen sind die Etablierung einer positiven Fehlerkultur, eine deutliche Stärkung der Entscheidungsbefugnisse vor Ort und eine damit einhergehende Straffung von verwaltungsinternen Planungs- und Abstimmungsprozessen.

Für das Handlungsfeld **„Fachkräftegewinnung und Knowhow-Transfer“** wurden konkrete Empfehlungen u. a. zu stärkerer Durchlässigkeit der Laufbahnen in der Praxis, Verbesserungen bei Aus- und Weiterbildung, Weitergabe und Erwerb von Knowhow durch überlappende Nachbesetzungen und Einsatz neuer Beschäftigter in kleinen Vorhaben und Traineeships zwischen Verwaltung, Planung und Bauausführung zur Förderung von gegenseitigem Verständnis und Erfahrungsaustausch entwickelt.

Im Handlungsfeld **„Umgang mit nachträglichen Vertragsänderungen“** schlägt der Workshop Instrumente zur schnelleren Nachtragsbearbeitung, zur Beilegung von Nachtragsstreitigkeiten, den verstärkten Einsatz partnerschaftlich geprägter

Vertrags- und Verfahrensmodelle vor. Mehraufwendungen durch Vertragsänderungen bei Ingenieur-Verträgen sollten nicht durch Pauschalen sondern durch Vergütung des tatsächlich nachgewiesenen Aufwands erstattet werden.

Für das vierte Handlungsfeld **„Vergabeverfahren“** empfiehlt das Papier mit dem Fair-Price-Modell für Ingenieurverträge PQ-Listen konkrete Anpassungen und Verbesserungen bei der Auswahl der Ingenieurbüros, Direktvergaben bzw. Vergaben ohne Preiswettbewerb analog zur Vergütungsrichtlinie für Personenverkehrsanlagen der Eisenbahnen (RVP) sowie Aufklärungsgespräche zum technischen Wert. Auch für Bauverträge sollen technische Wertungskriterien neben dem Preis eine Abkehr vom ausschließlichen Preis-Wettbewerb und eine Zuwendung zu einem Wettbewerb um gute Ideen initiieren.

III. EMPFEHLUNGEN IM EINZELNEN

1. MODERNE VERWALTUNG, POSITIVE FEHLERKULTUR UND MUT ZU ENTSCHEIDUNGEN

Der bestehende Rechtsrahmen ermöglicht grundsätzlich eine Vielzahl von beschleunigenden Elementen durch pragmatisches Entscheiden und Ausnutzen von Ermessensspielräumen. In der Praxis werden diese Möglichkeiten jedoch insbesondere in der öffentlichen Verwaltung kaum angewendet. Gründe dafür sind historisch gewachsene, hierarchisch geprägte Entscheidungswege, unklare Befugnisse und Verantwortlichkeiten und die daraus resultierende fehlende Bereitschaft, schnell zu entscheiden. Der Vermeidung von Fehlern wird zudem aus Gründen der Risikoaversität eine sehr hohe Priorität eingeräumt, was Entscheidungsprozesse zusätzlich verlangsamt und auch verhindert, dass aus Fehlentscheidungen gelernt werden kann und Prozesse weiter verbessert werden können.

1.1 Modernisierung von Verwaltungsvorschriften

Eine maßgebliche Grundlage, um insbesondere Beschäftigten der Bundesverwaltung mehr Raum für pragmatisches Handeln und eigene Ermessensentscheidungen zu geben, ist die Modernisierung von Verwaltungsvorschriften, insbesondere der VV-WSV 2110³.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Die Verwaltungsvorschriften müssen konsequent angewendet und gezielt modernisiert werden. Dafür sind auch sorgfältige Auswahl, Ausbildung und Coaching des Personals notwendig.

Grundgedanke hierbei muss immer die Ermöglichung von angemessen großen Entscheidungsspielräumen im Rahmen einer positiven Fehlerkultur sein, die die Beschäftigten ausdrücklich dazu ermutigt, Entscheidungen zu treffen. Verwaltungsvorschriften sollen nur einen Rahmen für Handlungsspielräume vorgeben und nicht selbst weitgehend detaillierte Handlungsanweisungen formulieren.

1.2 Positive Fehlerkultur

Derzeit unterbleiben viele Ermessensentscheidungen aus der Befürchtung heraus, Fehler zu machen und möglicherweise dafür sanktioniert zu werden. Eine positive Aufarbeitung von Fehlentscheidungen wie sie oftmals insbesondere in der Wirtschaft gängige Praxis ist, fehlt ebenfalls.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Etablierung einer positiven Fehlerkultur, bei der Führungskräfte mit gutem Beispiel vorangehen. Es muss zu Entscheidungen ermutigt werden. Gute Entscheidungen sind positiv hervorzuheben und es muss aktiv ermöglicht werden, aus Fehlern zu lernen. Diese neue Verwaltungskultur muss von der Leitungsebene aktiv und vorbildgebend gelebt werden. Vorbehalte der Beschäftigten hinsichtlich der Folgen von Fehlern (Karrierefolgen, Regressbefürchtungen) müssen aktiv adressiert und antizipiert werden.

³ https://izw.baw.de/publikationen/vv-wsv-bautechnik/0/2014-08-28_VV-WSV_2110_06-2014.pdf

1.3 Agilere Entscheidungskultur

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass stark formalisierte und durch zu enge Vorschriftenauslegung geprägte Prozesse bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten hinderlich sind. Daher muss es möglich werden, dass Auftragnehmer und Auftraggeber beiderseits pragmatische Entscheidungen treffen können. Eine nicht ganz richtige Entscheidung ist in der Regel immer noch besser, als gar keine Entscheidung zu treffen.

Hierzu bietet der bestehende rechtliche Rahmen viele Möglichkeiten, für Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, mit denen sich Verfahren deutlich schlanker und schneller führen lassen. Genutzt werden diese Möglichkeiten aber nicht oder zumindest nicht regelmäßig. Ursächlich dafür sind oft fehlende Entscheidungsbefugnisse vor Ort oder die Angst vor Konsequenzen, die aus falschen Entscheidungen entstehen könnten und die möglicherweise durch schlechte Erfahrungen substantiiert wird.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Um Positivbeispiele in die Breite zu tragen und best-practice-Beispiele sichtbar zu machen, ist der Erfahrungsaustausch von Baubevollmächtigten untereinander, aber auch mit den Bauleitern auf Auftragnehmer-Seite notwendig. So können das gegenseitige Verständnis verbessert und Erfahrungen, auch negative, ausgetauscht werden.
- b) Klare Leitplanken für eigenverantwortliches Handeln können verhindern, dass Beschäftigte durch ein Korsett aus Regeln in der Praxis kaum Ermessensspielräume nutzen oder eigene Entscheidungen treffen können und es gleichzeitig nicht zu einer Verantwortungsdiffusion kommt, weil nicht konkretisiert ist, wer entscheiden darf, bzw. wer entscheiden soll.
- c) MitarbeiterInnen müssen ermutigt werden, Eigenverantwortung zu übernehmen und

Entscheidungen zu treffen. Hierzu ist es auch notwendig, eine entsprechende Führungskultur zu etablieren und den Beschäftigten die notwendigen Ressourcen (auch Zeit) zur Verfügung zu stellen.

1.4 Ehrliche Situationsanalyse und pragmatische Lösungen zum wasserbauspezifischen Fachkräftemangel

Es ist offensichtlich, dass die personellen Kapazitäten in Verwaltung, Planungsbüros und Bauwirtschaft aktuell gerade einmal ausreichen, um die derzeit zur Verfügung gestellten Finanzmittel zu verbauen und somit einen Beitrag zum Erhalt der deutschen Wasserstraßeninfrastruktur zu gewährleisten. Die Umsetzung von zusätzlichen Aus- und Neubaumaßnahmen wird vor diesem Hintergrund immer schwieriger.

Trotz Aufwuchs an Stellen und Mitteln für die Stellenbewirtschaftung in den vergangenen Haushaltsjahren, bleiben viele Positionen unbesetzt, da zu wenig entsprechender Ingenieur Nachwuchs am Markt vorhanden ist. Dies trifft Verwaltung, Planungsbüros und Bauwirtschaft gleichermaßen. Aktuell sorgen Personalkürzungserlasse des Bundesfinanzministeriums verwaltungsseitig für weitere Engpässe.

Eine von der Bundesanstalt für Wasserbau 2019 durchgeführte Marktanalyse⁴ bestätigt die zuvor „gefühlte“ Einschätzung in harten Zahlen. Das zeigen die folgenden Auszüge aus der BAW-Analyse exemplarisch:

„Dementsprechend ist auch künftig mit Personal- und Kapazitätsengpässen im Bereich der Ingenieurdienstleister und Baufirmen zu rechnen. Folglich scheint eine Effizienzsteigerung durch eine Optimierung der Abläufe kombiniert mit einer Digitalisierung ein Lösungsansatz zu sein.“

„Es zeigt sich im Ergebnis, dass die insgesamt am Markt verfügbaren Planungskapazitäten bei Verwaltung, Planern und Bauindustrie nicht ausreichen werden, um die Investi-

⁴ Marktanalyse Ingenieurbau, Bundesanstalt für Wasserbau, 2019: <https://hdl.handle.net/20.500.11970/106286>

onsmaßnahmen im notwendigen Umfang zu steigern. Auf den Punkt gebracht, müssen perspektivisch weniger Ingenieure mehr Maßnahmen bewerkstelligen, d. h. eine Effizienzsteigerung ist unerlässlich. Es sind kreative Lösungen und ein Umdenken erforderlich.“

„Für das Bauwesen wurde für die letzten fünf Jahre eine mittlere jährliche Steigerung des Bauvolumens für den Öffentlichen Bau von 16,7 Milliarden Euro ermittelt. Wird diese jährliche Zunahme auch für die nächsten Jahre angesetzt, so sind allein dafür ca. 11.000 Ingenieure jährlich zusätzlich erforderlich. Insgesamt stehen aber nur ca. 6.000 Absolventen zur Verfügung, nach Abzug der Altersabgänge sogar nur ca. 1.500 Absolventen. Es wird deutlich, dass diese Lücke nicht zu schließen sein wird.“

Die Analyse ist damit klar. Ein eindeutiges Problembewusstsein und die Priorisierung der aus der Analyse zu ziehenden Konsequenzen, sind bislang deutlich zu wenig zu erkennen.

Es ist Mut zu (deutlich) schlankeren, effizienteren und schnellen Prozessen gefragt – ggf. auch unter versuchsweiser oder temporärer Außerkräftsetzung bestehender Regelungen.

Die im Rahmen der aktuellen Energiekrise gemachten Erfahrungen in anderen Verwaltungsbereichen zeigen, dass es möglich ist, von Standardverfahren abzuweichen. Wichtig wäre, dass dieser Dringlichkeitsmodus nicht nur in akuten Krisensituationen angewendet wird.

Der verwaltungsinterne Planungsprozess enthält im Status Quo eine Vielzahl an Abstimmungsschleifen zwischen dem zuständigen Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt bzw. Wasserstraßenneubauamt und der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt. Dies bindet in erheblichem Umfang Personal- und Zeitressourcen auf Ämter- und GDWS-Ebene, aber auch bei den Planungsbüros.

Erfahrungen zeigen, dass die WSV in vielen Fällen bei der vollständigen Vergabe von Planungsleistungen tatsächlich nur etwa 40 bis 60 Prozent an Unterstützung einkauft, da für verschiedene

Abläufe weiter ein hoher Personaleinsatz seitens der Verwaltung stattfindet. Andere öffentliche Arbeitgeber wie bspw. Kommunen können diesen internen Aufwand bei Auftragsvergaben für Hafen- oder Brückenvorhaben auf bis zu 10 Prozent reduzieren. Entsprechendes Beschleunigungspotenzial besteht auch in der WSV insbesondere bei Brückenprojekten⁵.

Zudem ist die ursprüngliche Vorhabenbeschreibung auf Ministeriumsebene nicht für jedes Vorhaben klar und detailliert genug niedergelegt. Daraus resultieren Unklarheiten, weitere Abstimmungsbedarfe und zusätzliche Herausforderungen bei der Erstellung der Vergabeunterlagen, die in zusätzlichem Einsatz von Personal- und Zeitressourcen resultieren.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Es gilt, kurzfristig alternative Wege mit mehr Handlungsspielraum für die handelnden WSA- und WNA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter zu öffnen. Insbesondere bei einfach und gleich gelagerten Vorhaben wie Ersatzneubauten von Brücken und Schleusen oder bei immer ähnlich wiederkehrenden Umbau- und Anpassungsmaßnahmen sollten diese Beschäftigten größtmögliche Entscheidungskompetenzen erhalten und die Rückkopplungen mit der GDWS auf ein Mindestmaß reduzieren können. Nach einer Erprobungsphase müssen diese Vereinfachungen auch bei komplexeren Vorhaben zur Anwendung kommen. Die exemplarische Gegenüberstellung (Vgl.: Abb. 1 und 2 im Anhang) eines konventionellen Planungsprozesses mit einem (ggf. in einem Pilotprojekt auszuprobierenden) optimierten Ablauf skizziert, wie im Ziel Effizienzen gehoben werden können. Erstens werden die konkreten Projekte beschleunigt durch schlankere behördeninterne Prozesse. Zweitens kann die WSV so freiwerdende Ressourcen in weitere Planungsvorhaben investieren.

⁵ Ausgenommen sind komplexe Vorhaben, die einen höheren Personaleinsatz der WSV erfordern – etwa um die nötige Bauwerkskenntnis in der Verwaltung zu sichern.

- b) Die Aufgabenbeschreibung sollte frühzeitig und detailliert mit den für die Vergabe zuständigen Beschäftigten besprochen werden, beiderseitig Klarheit zu erhalten über Art, Umfang und Kosten der Maßnahme bei der Ursprungsplanung.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Ausrichtung regionaler Aussprachetage für Bauverantwortliche, um den Erfahrungsaustausch zu fördern und Informationen bspw. zu best practice schneller und breiter verfügbar zu machen.

Förderung einer aktiven Entscheider-Kultur durch Honorieren und Bestärken von Entscheidungen, positiven Umgang mit Fehlentscheidungen und klare Rückverlagerung von Kompetenzen von der GDWS zu den Ämtern. Überprüfung der Notwendigkeit des Einsatzes nach der Referendar- und Anwärterausbildung nach Tätigkeitsfeldern.

Bündelung und Verschlinkung von Abstimmungsprozessen zwischen GDWS und Ämtern bei seriellen Bauwerken insbesondere im Ersatzneubau.

Klare erste Beschreibung von Vorhaben durch BMDV / GDWS gegenüber den Zuständigen auf Ämterebene.



2.

FACHKRÄFTEGEWINNUNG UND KNOWHOW-TRANSFER

Der allgemeine Fachkräftemangel und die Verrentung geburtenstarker Jahrgänge wirken sich im handwerklichen, technischen und Ingenieurbereich in besonderem Maße aus.

Der Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte steigt enorm. Die Wasserstraße konkurriert zudem immer stärker mit den weitaus bekannteren und deutlich sichtbareren Verkehrsträgern Straße und Schiene um Ressourcen und Kapazitäten. Anders als in vergangenen Jahren können sich Verwaltungen und Betriebe ihre Beschäftigten nicht mehr oder nur noch beschränkt aussuchen, sondern müssen mit modernen, individuellen und flexiblen Angeboten und hohen Gehältern um Nachwuchskräfte konkurrieren.

Auch die längerfristige Bindung von Fachpersonal ist aufgrund der großen Nachfrage- und Konkurrenzsituation von Verwaltung, Bauindustrie, Ingenieurbüros und großen privaten wie öffentlichen Arbeitgebern aus ähnlichen Branchen eine große Herausforderung.

2.1 Durchlässigkeit der öffentlichen Verwaltung

Der gesamte Arbeitgebermarkt rund um die Wasserstraße sieht sich mit immer größeren Herausforderungen rund um die Gewinnung von Fachkräften konfrontiert. Insbesondere aber die Bundesverwaltung hat zunehmende Schwierigkeiten, da aus bisherigen Stärken und Vorteilen nun zum Teil Nachteile im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft geworden sind, aufgrund des starren Gerüsts innerhalb dessen sich nur bewegt werden darf.

Die Zuordnung von Beschäftigten zu Laufbahnen basiert auf ihrem jeweils höchsten berufsqualifizierenden Abschluss. Das tatsächlich für die Aufgabenerfüllung relevante Knowhow, das erst beginnend mit der Aufnahme der jeweiligen Tätigkeit angeeignet wird, hat hingegen keine

Auswirkung auf die Laufbahn.

Die formelle Orientierung am berufsqualifizierenden Abschluss honoriert somit nicht den Kompetenzaufbau während der Tätigkeit für die Verwaltung. Insbesondere dienstältere Beschäftigte, die in der Praxis auch Aufgaben übernehmen können, die oberhalb ihrer Eingruppierung liegen, werden so nicht leistungsgerecht bezahlt. Zudem stehen sie hierarchisch unter neuen Kolleginnen und Kollegen, die formal eine höhere Ausbildung vorweisen können, jedoch nicht über gleichwertige praktische Arbeitserfahrung und -kompetenz verfügen.

Die öffentliche Verwaltung läuft so Gefahr, dass diese Beschäftigten keine Perspektive zur Weiterentwicklung sehen oder sich nicht ausreichend wertgeschätzt fühlen und mangels fehlender oder falscher Motivation Angebote aus der Privatwirtschaft annehmen. Diese Angebote werden angesichts des Fachkräftemangels zunehmen.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Die bestehenden Möglichkeiten zur verwaltungsinternen Weiterqualifizierung müssen zu einem strategischen Personalmanagement weiterentwickelt werden und für Beschäftigte verbindlicher Teil ihres beruflichen Werdegangs sein.
- b) Die Aufstiegschancen in der Öffentlichen Verwaltung müssen verbessert werden. Dafür darf nicht mehr ausschließlich der noch vor der Einstellung liegende Ausbildungsabschluss ausschlaggebend sein.
- c) Aufstiegschancen müssen sich an der Leistung, der Kompetenz und des Knowhows des Mitarbeiters orientieren.

2.2 Tätigkeitsbereiche des Wasserbaus als attraktive Arbeitsplätze entwickeln

Um die Effektivität der Arbeiten für die Wasserstraßen zu erhöhen, müssen in allen Bereichen attraktive und moderne Arbeitsplätze und -bedingungen vorliegen. Die Bereiche Verwaltung, Planung und Bauen haben ähnliche Probleme, Personal zu gewinnen.

Auch Chancen für Kooperationen der Verwaltung, der Bauindustrie und den Ingenieursverbänden zur Werbung für entsprechende Berufe sollten initiativ genutzt werden. Eine diesbezügliche übergreifende Fachkräfteinitiative wäre hierzu dringend notwendig.

2.2.1 Themen der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes

Die Zeiten, in denen der öffentliche Dienst als Arbeitgeber attraktiver war als die Privatwirtschaft, durch Faktoren wie Jobsicherheit, geregelte Arbeitszeiten oder den TVöD, sind vorbei. Die Privatwirtschaft kann heute die Vorteile des öffentlichen Dienstes ebenfalls abbilden und ist in der Lage, bei weichen Faktoren attraktivere Angebote zu machen, etwa bei Gleitzeitregelungen, oder zusätzlichen Incentives.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Die WSV muss ihre Angebote an neue Arbeitskräfte verbessern. Dazu sollte sie sich an modernen Methoden zur Gestaltung der Beschäftigung orientieren. Dies umfasst sowohl Arbeitsmittel, Arbeitszeitmodelle, leistungsgerechte Vergütungsmodelle als auch weitere Incentives (erweiterte Pflege- und Elternzeitmöglichkeiten, Gesundheitsförderung, u. v. m.), z. B. wie sie andere Wasserstraßenverwaltungen, etwa die via Donau in Österreich, erfolgreich anbieten.
- b) Die Schaffung, Bewertung und Ausschreibung von Stellen muss deutlich vereinfacht werden. Es ist zu prüfen ob, die Ausschrei-

bung von Stellen über eine Fremd-Behörde wie die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen sachdienlich ist, oder ob in der GDWS die notwendigen Ressourcen zur Personalgewinnung vorhanden sind bzw. aufgebaut werden können mit dem Ziel, diese eigenständig durchzuführen.

2.2.2 Übergreifende Themen von WSV, Ingenieurbüros und Bauwirtschaft

In der herkömmlichen Universitätslandschaft sind die Aufgabenfelder des „Ingenieur-Wasserbaus“ nur gering repräsentiert. Die Anzahl der Absolventen in den klassischen konstruktiven und bautechnischen Vertiefungsrichtungen wie Konstruktiver Ingenieurbau, Spezialtiefbau, Ingenieur-Wasserbau nimmt zugunsten der modernen Fächer wie Umweltingenieurwesen, Baubetrieb, Baumanagement usw. zunehmend ab.

Die Herausstellung bereits vorhandener Vorteile der Berufe rund um den Ingenieur-Wasserbau und die Verdeutlichung der Bedeutung der Wasserstraßen-Infrastruktur muss verbessert werden. Zudem müssen alle Akteure neue (auch digitale) Plattformen und niedrigschwellige Möglichkeiten nutzen, um sich als attraktive Arbeitgeber zu präsentieren und den Bewerbungsprozess zu vereinfachen.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Dem Status Quo kann nur entgegengewirkt werden, indem zuerst die Chancen und Möglichkeiten des Ausbildungszweiges viel deutlicher herausgestellt werden – und zwar in Medien, die junge Leute auch erreichen. Dies sollte durch gemeinsame Aktivitäten von Verwaltung, Planungsbüros und Bauindustrie geschehen, trotz des Umstandes, dass alle aufgezählten Marktteilnehmer um die gleichen Absolventen konkurrieren. Besser, ein Absolvent fängt in einem Bereich (Verwaltung, Planung oder Ausführung) innerhalb des Ingenieur-Wasserbaus an, als in einer ganz anderen Branche.

2.3 Transfer, Erhalt und Ausbau von Knowhow

Angeichts der anstehenden Verrentungswelle muss der Knowhow-Transfer bei der Nachbesetzung sichergestellt und verbessert werden, um einen abrupten Kompetenzverlust zu vermeiden.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Der Knowhow-Transfer für neue Beschäftigte sollte optimiert werden. Hierfür ist die Einführung einer überlappenden Nachbesetzung mit Einarbeitungszeiten ein wichtiges Instrument. Dies ist insbesondere bei der WSV von hoher Bedeutung, da dies momentan entgegengesetzt gehandhabt wird und große zeitliche Lücken zwischen Ausscheiden und Neueinstellung vorliegen.
- b) Neue Beschäftigte sollten zunächst gezielt für kleinere Vorhaben eingesetzt werden, um frühzeitig erste Erfolge zu erzielen und sich so stärker mit ihrer Tätigkeit identifizieren zu können.
- c) Projektteams mit unterschiedlicher Erfahrungsstruktur zu bilden hilft, Wissen zu vermitteln.
- d) Wissensdatenbanken sind essenziell, um Wissen zu vermitteln.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die verwaltungsinterne Weiterqualifizierung und die professionelle Personalentwicklung müssen formalisiert in den Aufgabenbereich von Beschäftigten mit Personalverantwortung aufgenommen werden.

Die Eingruppierung von WSV-Beschäftigten in die nächsthöhere Laufbahn soll auch ohne die formellen Voraussetzungen bei entsprechender Leistung sowie dem Vorliegen entsprechender Fähigkeiten und Erfahrungen ermöglicht werden.

Die Außendarstellung der WSV, der im Bereich Wasserbau tätigen Planer und der Bauausführenden als Arbeitgeber muss professionalisiert und den heutigen Standards angepasst werden:

- Beteiligung an gemeinsamer Plattform zur Bewerbung von Berufen im Wasserbau⁶
- Analyse der Erfolgsfaktoren privater und öffentlicher Mitbewerber
- Zeitgemäße Werbung für Stellenangebote
- Klare, positive Darstellung, wie spannend die Tätigkeiten im Wasserbau sind und welchen Beitrag sie zu aktuellen gesellschaftlichen Zielen leisten können

Für aus Altersgründen neu zu besetzende Stellen muss grundsätzlich eine überlappende Nachbesetzung ermöglicht werden, um den Know-How-Transfer zu sichern.

Gezielter Einsatz neuer Beschäftigter in kleinen Bauvorhaben, um frühzeitig den gesamten Projektverlauf kennenzulernen und erste Projekte erfolgreich abzuschließen.

Traineeausbildung mit Stationen in allen relevanten Arbeitsfeldern.

Förderung von gegenseitigem Verständnis und Erfahrungsaustausch durch gegenseitige Traineeships zwischen Verwaltung, Planung und Bauausführung durch Einrichtung einer Traineeship-Plattform beim Verein für Europäische Binnenschifffahrt und Wasserstraßen. Interdisziplinäre Zusammensetzung von Teams (nach Qualifikation und Fachrichtung).

Einführung eines Haustarifvertrags für WSV-Beschäftigte, der gängige Entlohnungsniveaus auf dem Arbeitsmarkt besser berücksichtigt als der TVöD.

⁶ Die Bundesfachabteilung Wasserbau im Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sowie ein Zusammenschluss von Ausbildungsbetrieben öffentlich-rechtlicher Organisationen aus NRW organisieren gemeinsam mit dem Ausbildungszentrum der Bauindustrie Kerpen die Ausbildung der gewerblichen Wasserbauer in Westdeutschland. Sie beabsichtigen, ein Bündnis für Fachkräfte im Wasserbau zu gründen und die Aktivitäten zur Bewerbung, Information, Gewinnung und Ausbildung von Fachkräften für den Wasserbau zu bündeln und zu organisieren.

3.

UMGANG MIT NACHTRÄGLICHEN VERTRAGSÄNDERUNGEN

Die Charta für die Zusammenarbeit auf Baustellen an Wasserstraßen⁷ zwischen Verwaltung und Bauindustrie soll für den Bereich der Bundeswasserstraßen die für lange Zeit zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber gelebte Praxis beenden, über die Ausführung und Abrechnung von Aufträgen sowie Vertragsabweichungen und deren Folgen zu streiten, und in diesem Zuge erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen zu binden.

Zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bestehen allerdings auch weiterhin noch potenzielle Konfliktfelder. Denn insbesondere im Wasserbau sind Vorhaben nicht ex ante bis ins letzte Detail planbar. Unvorhergesehenes wie Kampfmittelräumungen, andere geologische Gegebenheiten und unbekannte Faktoren des Altbestandes im Flussbett können deutliche Abweichungen vom ursprünglichen Vertrag erfordern. Vertragsänderungen liegen in der Natur der Sache und lassen sich nicht vollständig vermeiden.

Gerade in Verträgen mit der öffentlichen Hand als Auftraggeber ist es aus formalen Gründen nicht immer einfach, nachträgliche Vertragsänderungen zuzulassen, selbst dann nicht, wenn sie eindeutig positive Auswirkungen hätten. Verwaltungsseitig können oftmals nicht alle notwendigen Entscheidungen direkt vor Ort getroffen werden, was zu deutlichen Verzögerungen führt. Zudem fehlt oftmals die Prokura, pragmatische Entscheidungen zu treffen und dafür auch Ermessensspielräume auszunutzen. Stattdessen werden Vertragsänderungen oft auf formaler und juristischer Ebene, leider auch unter Ausblendung technischer Gesichtspunkte, entschieden. Entscheidungen werden häufig lange hinausgezögert.

3.1 Gemeinsame Erkenntnisse und Standpunkte bilden

Probleme treten insbesondere dann auf, wenn Projektpartner unterschiedliche Informationsstände haben. So kann etwa die Aufgabenstellung unklar formuliert sein oder sich in der Praxis herausstellen, dass theoretische Annahmen als Grundlage von Projektparametern angepasst werden müssen. Daraus können juristische Auseinandersetzungen, Zeitverzögerungen und unerwartete Kostensteigerungen entstehen, wenn die Projektpartner nicht transparent genug kommunizieren und informieren.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Sollte eine Ausschreibung Fehler oder Unklarheiten aufweisen, was immer passieren kann, sollten diese durch die Auftragnehmer schon in der Angebotsphase durch entsprechende Bieterfragen aufgezeigt werden. Die Vergabestelle soll solche Bieterfragen ernst nehmen, sie als Hilfeangebot verstehen und gewissenhaft prüfen und beantworten. Unklarheiten im späteren Vertrag können somit vermieden werden.
- b) Bau-Verträge sollten möglichst transparent alle Besonderheiten und Erschwernisse aufzeigen. Abweichungen vom Vertrag sollten, soweit erkannt, schon im Auftaktgespräch adressiert werden, um „Überraschungen“ vorzubeugen. Nach Vertragsschluss sollten Abweichungen vom Vertragstext auf Grundlage gemeinsamer vorheriger Absprache erfolgen.
- c) „Positive“ Abweichungen nach Vertragsschluss haben in der Regel für alle Beteiligten Vorteile (etwa schnellerer Projektabschluss und damit schnellere (Wieder-)Verfügbarkeit der Infrastruktur und geringerer Personal- und Haushaltsmitteleinsatz). Die Benefits aus

⁷ https://www.gdws.wsv.bund.de/DE/wasserstrassen/03_projekte/Charta/Charta-node.html

solchen Abweichungen sollten fair unter den Projektbeteiligten verteilt werden.

- d) Projektteilnehmer sollten verpflichtet sein, ihre Projektpartner sofort über erkannte Abweichungen zu informieren (spätestens im Projektauftraggespräch). Laufzeiten für Prozesse sollten gemeinsam festgelegt werden (z. B. im Projektauftraggespräch).
- e) Die Folgen von Vertragsänderungen, bspw. Kostensteigerungen, sollten gemeinsam besprochen und konsentiert werden.

3.2 Abwicklung der Vertragsänderungen

Bisher fehlen allgemeine Verfahren oder Mustervorlagen für den Umgang mit Vertragsänderungen. Der konkrete Ablauf von Vertragsänderungen ist daher einzelfallabhängig und kann partnerschaftlich, konstruktiv und schnell, aber sehr oft auch konfliktbehaftet und zeitintensiv erfolgen.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Bei Bauverträgen sollte frühzeitig eine Vereinbarung zur Ermittlung der Kosten über eine Fortschreibung der Urkalkulation oder über tatsächlich erforderliche Kosten zuzüglich angemessener Zuschläge getroffen werden.
- b) Um (strittige) Nachträge auch zeitnah bearbeiten zu können, müssen die entsprechenden Personalstrukturen und -kapazitäten geschaffen bzw. gestärkt werden. Hierzu ist ein strukturiertes Nachtragsmanagement und eine davon unabhängige „Task-Force“ für strittige Sachverhalte zu installieren bzw. zu stärken.
- c) Die Grenzen, ab denen Nachträge nicht mehr vor Ort, sondern von höheren Hierarchieebenen genehmigt werden müssen, sollten von absoluten auf prozentuale, den jeweiligen Strukturen, dem Projektumfang und Schwierigkeitsgrad angemessene Werte verändert werden.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Zur zügigeren Nachtragsbearbeitung sollten Regelungen zur Zahlung von Abschlägen auf eingereichte Nachträge vereinbart werden. Unstrittige Beträge sollen, so wie es die VOB ohnehin vorsieht, zügig geprüft, beauftragt und bezahlt werden. Eine Näherungsmöglichkeit wären hier die Regelungen des BGB, nach denen bis zu 80 % der Nachtragssumme zu bezahlen sind.

Bei Streitigkeiten um komplexe Sachverhalte (z. B. Bauzeit-Nachträge) sollte gezielt die Einigung durch Verhandlung unter den Projektbeteiligten gesucht werden, statt externe Gutachter zu beauftragen. Dafür sollten Instrumente wie Moderation, Mediation u. Ä. genutzt werden.

Innovative, auf partnerschaftliche Realisierung ausgelegte Modelle wie die integrierte Projektabwicklung (IPA)⁸ und Planen und Bauen-Verträge, die in der Regel nach der Entwurfsplanung aufsetzen, sollten verstärkt eingesetzt werden, um positive Erfahrungen daraus künftig standardisiert anzuwenden.

Für Ingenieurverträge sollten die Kosten für besondere Leistungen nach dem tatsächlichen Aufwand und nicht wie bisher über Pauschalen erfolgen, um das Nachtrags- und Streitrisiko zu minimieren.

Die ausführenden Firmen stellen Ihre Nachträge korrekt, nachvollziehbar und angemessen auf. Überzogene Forderungen sind zwingend zu vermeiden.

⁸ <https://www.bauindustrie.de/media/veroeffentlichungen/artikel/positionspapier-integrierte-projektabwicklung>

4.

VERGABEVERFAHREN

Wie die vorgelagerte Planungs- und Genehmigungsphase und die anschließende Realisierung von Wasserbauvorhaben weist auch das Vergabeverfahren große Beschleunigungspotenziale im bestehenden rechtlichen Rahmen auf.

Vergabeverfahren sind durch Vorgaben wie die Pflicht zur EU-weiten Ausschreibung bei Überschreiten von Schwellenwerten, der vorrangigen Differenzierung nach dem Angebotspreis statt nach Qualitäts- oder technischen Werten oder auch teils nicht ausreichend transparenter Gewichtung der entscheidungsrelevanten Kriterien für alle Beteiligten sehr zeit- und kostenaufwändig.

Daraus resultiert weiterhin, dass die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen für eine deutlich kleinere Zahl an Vorhaben genutzt werden können, als dies bei entsprechenden Anpassungen möglich wäre.

Nicht nur vor dem Hintergrund der in der vergangenen Zeit stetig weiter steigenden Baukosten besteht zudem Verbesserungsbedarf bei der Bestimmung von angemessenen Preisen, Stundensätzen und Grundleistungen für Neuverträge und die Rolle von Stoffpreisgleitklauseln. Eine wichtige Rolle spielt dies auch für Kostenschätzungen der Verwaltung, die aufgrund veralteter Annahmen oftmals viel zu niedrig ausfallen und somit Konfliktpotenzial aufweisen.

4.1 Zusätzliche und transparente Vergabekriterien

Der Preis als einziges Vergabekriterium hat in der Vergangenheit immer wieder zu ruinösen Unterbietungswettbewerben sowohl bei Ingenieur- als auch bei Bauaufträgen geführt. Künftig sollen weitere Wertungskriterien neben dem Preis einen Qualitäts- und Ideenwettbewerb anregen. Insbesondere technische Wertungskriterien wie beispielsweise Erfahrung bei vergleichbaren Projekten oder eine optimierte Bauablaufplanung

und zukünftig auch Nachhaltigkeitsfaktoren wie Ressourcenverbrauch und THG-Emissionen⁹, müssen den Preis als Entscheidungsgrundlage ergänzen. Solchen Wertungskriterien müssen angemessen hohe Wertungsanteile eingeräumt werden, damit sie eine Wirkung neben dem Preis entfalten können.

Für die ausschreibende Verwaltung ist der Aufwand, eine öffentliche Ausschreibung zu erstellen und unter den geeigneten Bewerbern zu entscheiden, sehr ressourcenaufwändig. Auch für die Bewerber ist die Erstellung eines Angebots und der damit oft verbundenen Erfüllung einer Aufgabenstellung sehr zeitaufwändig und mit hohen Kosten verbunden. Klagen unterlegener Bieter gegen Vergabeentscheidungen können das jeweilige Verfahren zusätzlich erheblich verzögern.

Dadurch werden bei allen Beteiligten finanzielle und personelle Ressourcen in erheblichem Ausmaß gebunden, die angesichts des Fachkräftemangels, des großen Bedarfs an nachzuholender Sanierung und der strukturellen Unterfinanzierung im Wasserstraßenbereich die tatsächlichen Umsetzungskapazitäten zusätzlich beschneiden.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Aufklärungsgespräche zum technischen Wert müssen als verpflichtendes Instrument zum Einsatz kommen, um mehr Klarheit über die Anforderungen der Vergabestelle bzw. die Erklärungen der Bieter zu schaffen. Wünschenswert wäre auch im Nachgang zum Vergabeverfahren eine bessere Nachvollziehbarkeit für Bieter, wie ihr Angebot bewertet wurde, ohne dass die Vergabestelle Klagen von unterlegenen Bietern befürchten muss. Aktuelle Erfahrungen aus Verhandlungsverfahren zeigen, dass dieses Instrument wirksam ist.

⁹ <https://www.bauindustrie.de/themen/artikel/studie-klimavertraeglich-bauen>

- b) Vergabeverfahren (für Planungs- und Bauaufträge) sollten nicht an Beschäftigte in den Verwaltungen delegiert werden, die in diesem Bereich keine Erfahrungen haben. (Auftragnehmer haben in der jüngsten Vergangenheit vermehrt die Erfahrung machen müssen, dass WSV-Beschäftigte, die mit der Vergabe von Planungsleistungen beauftragt wurden, von den dabei anzuwendenden Regelungen und der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) keine, bzw. zu geringe Kenntnis haben. Das führt zu einem hohen Zeitaufwand bei allen Beteiligten und zu schlechten Ergebnissen (schlechten Verträgen).
- c) Wertungsmatrix für Wertungskriterien standardisieren und zum Bestandteil jeder Ausschreibung mit technischen Wertungskriterien machen.
- d) Klare Formulierung der Auftraggeber-Anforderungen zum technischen Wert der Angebote.
- e) Formulierung nachvollziehbarer und angemessen hoher Wertungsanteile für die jeweiligen Kriterien entsprechend ihrer Bedeutung zur Verwirklichung der AG-Anforderungen an das Projekt.

4.2 Vergütung und Vertragsgestaltung für die statische und konstruktive Prüfung von Ingenieurbauwerken (im Sinne der RVP)

Die Frage der angemessenen Vergütung von Prüfengeuren bzw. der Vertragsgestaltung von Prüfaufträgen, ist ein weiterer Punkt zur Beschleunigung von Vergabeverfahren. Um Zeit und personelle wie finanzielle Ressourcen bei Vergebenden und Bieter zu schonen, bzw. effizienter zu nutzen und das Risiko von Rechtsstreitigkeiten zu senken, sollten – wie im Bund-Länder-Pakt zur Planungs-, Genehmigungs-

und Umsetzungsbeschleunigung¹⁰ vereinbart, Möglichkeiten zur Vereinfachung untersucht werden.

Insbesondere bei Honoraren oberhalb des Schwellenwertes stehen die Prüfengeuren meistens in einem Preiswettbewerb, was hohen Aufwand auf beiden Seiten bei der Durchführung der Vergabeverfahren verursacht und die Rentabilität der Aufträge deutlich absenkt.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Es sollte geprüft werden, ob und wie Prüfaufträge auf der Grundlage der „Vergütung für die statische und konstruktive Prüfung von Ingenieurbauwerken für Verkehrsanlagen sowie die Prüfung des baulichen Brandschutzes für Personenverkehrsanlagen der Eisenbahnen im Zuständigkeitsbereich des Eisenbahn Bundesamtes“ (RVP)¹¹ entweder direkt oder aber zumindest im Teilnahmewettbewerb und ohne Preiswettbewerb vergeben werden können, da Deutschland als einziger EU-Mitgliedsstaat zugelassene Prüfengeuren und Prüfsachverständige hat, die hoheitlich und privat rechtlich Ihre Aufgaben ausüben, weshalb diese Leistungen nicht EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Die WSV führt bereits eine Fachliste, siehe hierzu das nachfolgende Kapitel.
- b) Zudem sollte geprüft werden, ob und wie sich Prüfaufträge der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung stärker am Eisenbahnbau orientieren und keinem Preiswettbewerb mehr unterworfen werden können. Die Autobahngesellschaft des Bundes wird, nach aktuellem Kenntnisstand, ebenfalls diesen Weg einschlagen.

¹⁰ https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11_top_4_anlage_pakt.pdf

¹¹ https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachter/Anerkennung/Bautechnik/21_RVP_2019.pdf;jsessionid=429819E664B7AF4C3B0177C7246B5E2C.live11293?_blob=publicationFile&v=6

4.3 Fachlisten zur Präqualifizierung und Teilnahmewettbewerbe für Planungsleistungen

Die Vergabe von Ingenieurleistungen ist sehr zeit- und kostenaufwändig für den Auftraggeber, der sowohl rechtssicher vergeben als auch eine Vielzahl an Angeboten bewerten muss. Sie bindet auch auf Bieterseite wertvolle Ressourcen in Form jedes abgegebenen Angebots.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- a) Eine Fachliste für präqualifizierte Ingenieurbüros kann den Zeit- und Kostenaufwand für Auftraggeber und -nehmer erheblich reduzieren und somit diesen Teil des Gesamtverfahrens auch deutlich beschleunigen. Für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte an Prüfindenieure gibt es bereits eine Fachliste¹², die beim IZW, Infozentrum Wasserbau – WSV (ein Service der BAW) geführt wird. Die Eintragung erfolgt beim BMDV. Die Liste könnte sofort genutzt und Vergleichbares auch für die Planung erarbeitet werden.
- b) Es sollte, auch unter Beachtung der aktuellen Novellierung der Vergabeverordnung, geprüft werden, ob und wie in einem vorlaufenden Teilnahmewettbewerb, da wo die Voraussetzungen gegeben sind, jeweils nur bspw. drei Bieter aus der Fachliste zur Angebotsabgabe aufgefordert werden können. Dies könnte Planungsressourcen bei der öffentlichen Verwaltung und bei den Prüfindenieuren schonen, die dann für weitere Vorhaben zur Verfügung stünden und gleichzeitig auch die Gefahr von kosten- und zeitintensiven Rechtsstreitigkeiten zu Vergabeverfahren minimieren. Erprobt werden könnte dies beispielsweise für Prüfaufträge, bei denen auch ohne Markterkundungsverfahren absehbar nur einer (Verhandlungsverfahren) oder wenige (Teilnehmerwettbewerb) bereits bekannte Marktteilnehmer verfügbar sind.

4.4 Wertungskriterien für Ingenieurleistungen

Die derzeitige Ausgestaltung der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) setzt Fehlanreize für Honorarangebote bei Vergabeverfahren: Ohne einen unteren und oberen Rahmen sehen sich Ingenieurbüros in der Regel gezwungen, Angebote einzureichen, die deutlich unter den marktüblichen Preisen liegen und zum Teil auch für den Auftraggeber nicht wirtschaftlich sind.

Für die öffentliche Verwaltung als Auftraggeberin ist der Ausschluss solcher Angebote schwer sicherzustellen – auch wenn dabei das Risiko besteht, minderwertige Leistungen oder später aufwändige Nachforderungen zu erhalten. Da so im Wettbewerb innerhalb einer Vergabe alle Anbieter gezwungen sind, ihre Angebote anzupassen, ist eine Ausdifferenzierung anhand von Qualitätskriterien allein nicht ausreichend.

Darüber hinaus sind Planungsbüros auf Grundlage der aktuellen HOAI im Wettbewerb um Fachkräfte benachteiligt, da in konkurrierenden Branchen höhere Verdienstmöglichkeiten bestehen. Dies verknappt die Planungsressourcen für Wasserstraßenvorhaben zusätzlich und wirkt sich entsprechend negativ auf die beabsichtigte Beschleunigung bei Ersatz-, Aus- und Neubau aus.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Es sollte geprüft werden, ob das Fair-Price-Modell eine bessere Preisbestimmung erreichen und rechtssicher umgesetzt werden kann.¹³ Das jeweilige Angebot, das einem Mittelwert aus den abgegebenen Angeboten und der Schätzung des Auftragswertes des Auftraggebers am nächsten kommt, soll in einer transparenten Punktebewertung am besten bewertet werden. Ziel ist, das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu identifizieren und auszuwählen, statt wie bisher das günstigste Angebot mit der

¹² <https://izw.baw.de/wsv/planen-bauen/fpi>

¹³ https://www.bayika.de/de/aktuelles/meldungen/2021-06-14_Das-Fair-Price-Modell_fuer_Vergabeverfahren_nach_VgV.php

Höchstpunktzahl zu belohnen. Auch würden so Spekulationen verhindert, eine auskömmliche Vergütung sichergestellt und auch das Streit- bzw. Klagepotenzial bei Vergaben minimiert.

Das Fair-Price-Modell soll sowohl ein angemessenes Honorar als auch eine optimierte Planung sicherstellen. Dazu ermittelt der Auftraggeber im Vorfeld ein angemessenes Honorar (H_{AG}) auf Grundlage der HOAI und den Mittelwert aller eingegangenen Honorarangebote (H_m), bereinigt um Angebote, die um mehr als 20 Prozent vom zweit teuersten bzw. zweitgünstigsten Angebot abweichen. Das optimale Honorar H_{OPT} wird mit der Formel $H_{OPT} = (H_{AG} + H_m) / 2$ bestimmt. Anschließend erfolgt eine Punktebewertung der vorliegenden Angebote anhand ihrer Nähe zum ermittelten optimalen Honorar.

4.5 Vergütung und Vertragsgestaltung bei Bauverträgen

Das bisher übliche System der Vergütung nach Festpreisen bis zum Ende der Bauzeit schafft zwar für den Auftraggeber vermeintlich eine hohe Kosten-Sicherheit, verlagert aber sehr hohe Preis-Risiken in die Verantwortungssphäre der Auftragnehmer. Dies wurde insbesondere im Zusammenhang mit den Folgen der jüngsten Krisensituationen immer deutlicher.

Auch der Einfluss von unvorhersehbaren Ereignissen und positiven wie negativen Vertragsabweichungen (siehe Abschnitt 3) auf Projektebene kann über dieses System nicht mehr ausreichend abgebildet werden.

Stattdessen sollten Modelle entwickelt und ausprobiert werden, die neben einer angemessenen und fairen Berücksichtigung des Einflusses von Vertragsänderungen (siehe Abschnitt 3.2) auch das Preisrisiko nicht einseitig dem Auftragnehmer zuschiebt. Die einseitige Risikozuweisung verursacht zwangsläufig Risiko-Aufschläge, die eine verursachungsgerechte Zuweisung von tatsächlich entstehenden Kosten praktisch unmöglich macht.



LÖSUNGSVORSCHLÄGE

- Pilotierung und Erprobung von Vertragsmodellen mit Selbstkostenerstattungs-Charakter.
- Überführung der wesentlichen Prinzipien der IPA-Modelle auch in Standard-Verträge.
- Konsequente Einforderung und Anwendung der Prinzipien der Charta der Zusammenarbeit auf Baustellen an Wasserstraßen.



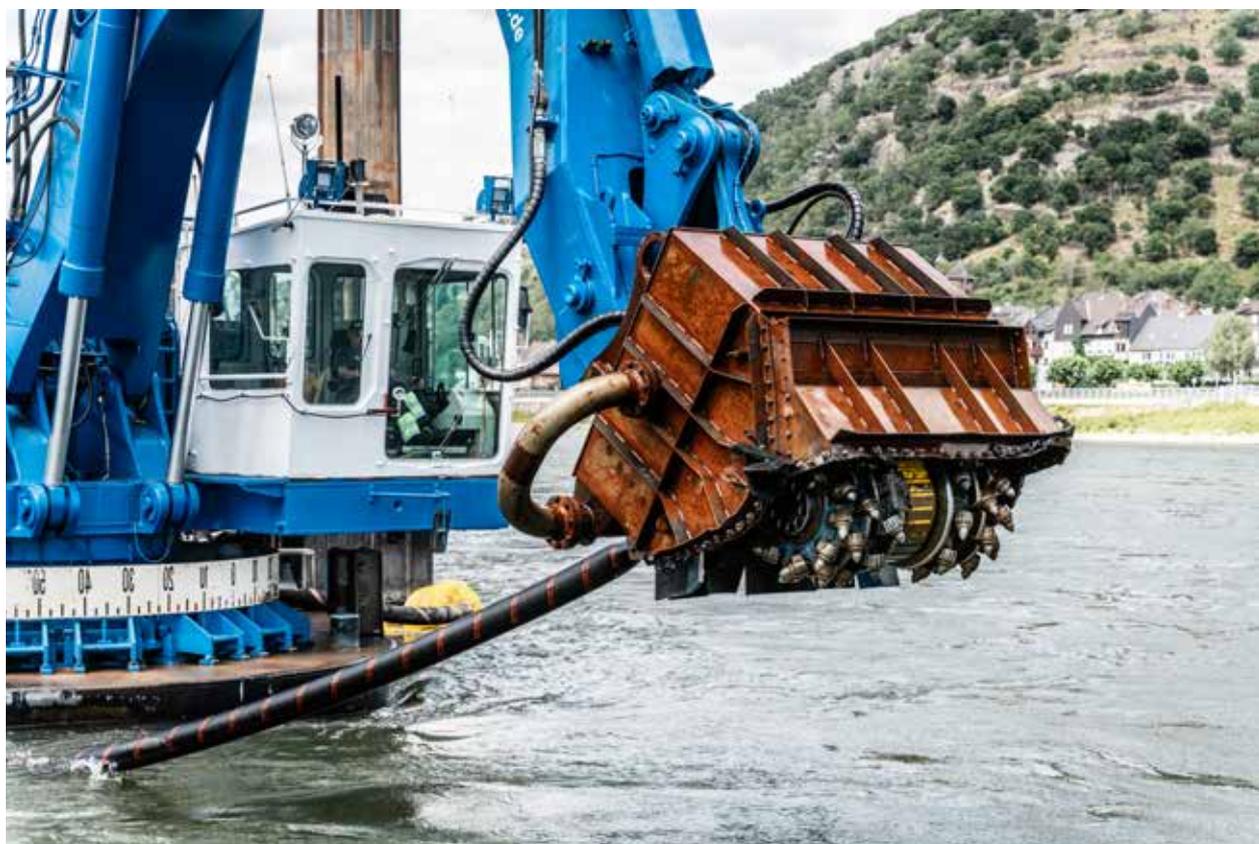
HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Prüfung des Fair-Price-Modells, das den „optimalen Preis“ als Mittelwert der Honorarschätzung ermitteln soll.
- Nutzung der Fachlisten für Prüf-Ingenieure in den Vergabeverfahren
- Anwendung von PQ-Listen auch für Planungsingenieure
- Prüfung von Vergaben als Teilnahmewettbewerb oder Verhandlungsverfahren
- Honorarzonon, z. B. auf Grundlage der RVP
- Reduzierung des Aufwandes für den technischen Wert
- Ressourcenschonende und auskömmliche Aufgabenstellungen
- Vergütung des Aufwandes
- Einheitliche Regelungen zu Lohnleitung, Objektaufteilung und Wiederholungen
- Anwendung von Verhandlungsverfahren, um sich frühzeitig über den Auftragsgegenstand auszutauschen

ÜBERSICHT DER JÄHRLICH NOTWENDIGEN ERNEUERUNGEN BEI WASSERBAUWERKEN

Bauwerke	Erneuergsbedarf in den nächsten 10 Jahren (Stand 2016)	Seit 2016 realisierte Ersatzbauwerke	Durchschnitt pro Jahr (Ist)	Durchschnitt pro Jahr (Soll)
Schleusen*	50	5	0,8	3
Wehre*	30	1	0,15	3
Düker und Durchlässe	45	9	1,5	4,5
Brücken	110	30	5	11
Erneuerungsbedarf insgesamt	250	45	7,5	24

Datenquelle: WSV (*vorläufige Zahlen)



KONVENTIONELLER PLANUNGSPROZESS FÜR DEN "1:1-ERSATZ" EINES BRÜCKENBAUWERKES

"normaler" Standardprozess für "1:1-Ersatz" eines Brückenbauwerkes							
Jahr	Monat	Lph	Beschäftigungsdauer der Beteiligten für ein Projekt (1 Brücke) (WNA/WNA: 1 P; GDWS: 0,5 P; Planungsbüro Entwurfsplanung: 1,5 P; Planungsbüro Ausführungsplanung: 1,5 P)				
			WSA / WNA	GDWS	Büro Entwurfsplanung	Büro Ausführungsplanung	Bauunternehmung
1	1	1					
	2						
	3						
	4	2					
	5						
	6						
	7	3/4					
	8						
	9						
	10						
	11						
	12						
2	1	3/4					
	2						
	3						
	4						
	5	5/6/7					
	6						
	7						
	8						
	9						
	10						
	11						
	12						
3	1	Ausführungsplanung, Bauausführung, ÖBÜ, BOL					
	2						
	3						
	4						
	5						
	6						
	7						
	8						
	9						
	10						
	11						
	12						
4	1	Ausführungsplanung, Bauausführung, ÖBÜ, BOL					
	2						
	3						
	4						
	5						
	6						
	7						
	8						
	9						
	10						
	11						
	12						
Aufwand Planung (MM)			38	4	24	15	
Gesamtaufwand Planung (MM)			81				
Leistungsfaktor: Projekt/MM = 1/81 =			1,2E-2				

VORSCHLAG FÜR OPTIMIERTEN PLANUNGSPROZESS FÜR ERSATZNEUBAU

"optimierter Prozess für "1:1-Ersatz von drei vergleichbarer Brückenbauwerke					
Jahr	Monat	Lph	Beschäftigungsdauer der Beteiligten für ein Projekt (1 Brücke) (WNA/WNA: 1,5 P; GDWS: 0,5 P; Planungsbüro 2,0 P)		
			WSA / WNA / GDWS	Büro Planung	Bauunternehmung
1	1	1 bis 4			
	2				
	3				
	4				
	5				
	6				
	7				
	8				
	9				
	10				
	11				
	12				
2	1	5/6/7			
	2				
	3				
	4				
	5				
	6				
	7				
	8				
	9				
	10				
	11				
	12				
3	1	Ausführungsplanung, Bauausführung, ÖBÜ, BOL			
	2				
	3				
	4				
	5				
	6				
	7				
	8				
	9				
	10				
	11				
	12				
4	1	Ausführungsplanung, Bauausführung, ÖBÜ, BOL			
	2				
	3				
	4				
	5				
	6				
	7				
	8				
	9				
	10				
	11				
	12				
Aufwand Planung (MM)			68	68	
Gesamtaufwand Planung (MM)			136		
Leistungsfaktor: Projekt/MM = 3/174 =			2,2E-2		
Steigerung Leistungsfaktor um:			79%		

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzung	Erläuterung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
EU	Europäische Union
GDWS	Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IPA	Integrierte Projektabwicklung
Lph	Leistungsphase
PQ-Liste	Liste Präqualifizierter Unternehmen
RVP	Richtlinie für die "Vergütung für die statische und konstruktive Prüfung von Ingenieurbauwerken für Verkehrsanlagen sowie die Prüfung des baulichen Brandschutzes für Personenverkehrsanlagen der Eisenbahnen im Zuständigkeitsbereich des Eisenbahn-Bundesamtes"
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VBW	Verein für europäische Binnenschifffahrt und Wasserstraßen
VgV	Vergabeverordnung
VV-WSV 2110	Verwaltungsvorschrift der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes - Verantwortung bei Durchführung baulicher Maßnahmen
WNA	Wasserstraßen-Neubauamt
WSA	Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt
WSV	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Verein für europäische Binnenschifffahrt und Wasserstraßen
Haus Rhein | Dammstraße 15-17
47119 Duisburg
www.vbw-ev.de

ERARBEITUNG

Mitglieder des Workshops „Pragmatische Beschleunigung von Planungsprozessen und Bauabläufen“ aus Bauindustrie, Bundesverwaltung und Ingenieurbüros.
Moderation: Magnus Bünning, VBW

STAND

Dezember 2023

DRUCK

FLYER-ALARM GmbH

GESTALTUNG

Mediengestaltung Jessica Kupke