

... auf den Punkt gebracht

## „Bauen statt streiten – Partnerschaftsmodelle am Bau“

Stand: 16.01.2020

**Partnerschaftsmodelle ist der Sammelbegriff für alternative Beschaffungsvarianten, die eine kooperative, effiziente und digitale Zusammenarbeit aller Projektbeteiligten ermöglichen und zu einer termin- und kostensicheren Projektumsetzung beitragen. Partnerschaftsmodelle eignen sich insbesondere für große und komplexe Bauprojekte und kombinieren verschiedene Phasen des Projektlebenszyklus, etwa Planen und Bauen in sog. Design-and-Build-Modellen, Bauen und Instandhalten im Rahmen von Funktionsbauverträgen, bis hin zum „Komplettpaket“ von der Planung bis zur Instandhaltung bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP).**

Die Realisierung (großer) **öffentlicher Bauprojekte** war zuletzt häufig von **Termin- und Kostenüberschreitungen** geprägt. So ging aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Juni 2019 hervor, dass bei 41 % der großen Bundes-Baumaßnahmen die aktuellen Prognosen die ursprünglichen Baukosten zum Teil signifikant überschreiten würden. Bei 44 % dieser Maßnahmen seien zudem wesentliche Terminrisiken entdeckt worden. Untersuchungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) von 2016, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) von 2015 sowie der Hertie School of Governance von 2015 bestätigen diesen Eindruck, u. a. auch für Verkehrsprojekte und kleinere Vorhaben auf kommunaler Ebene (siehe unten für weiterführende Informationen).

Die **Reformkommission „Bau von Großprojekten“**, der Experten aus Wissenschaft, Bauindustrie, planenden Berufen und der öffentlichen Verwaltung angehörten, hat mehrere **Gründe** festgestellt, warum Bauprojekte **aus dem Kosten- und Terminrahmen laufen** können:

- Ausschreibung von Baumaßnahmen auf Basis nicht abgeschlossener Planungen. Folge: Nachträge
- Tendenz zu kostenträchtigen Planungsänderungen als Folge ungenauer Bauherrenwünsche
- Verzicht auf ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement
- Politisch motivierte Baukostenschätzungen, die die tatsächlichen Risiken des Projekts ausblenden
- Vergabe an das „billigste“, nicht an das wirtschaftlichste Angebot
- Mangelnde Kooperation der Planungs- und Bauprozessbeteiligten
- Überforderung der öffentlichen Hand mit der Projektorganisation und dem Projektmanagement aufgrund eines Abbaus von Planungs- bzw. Ingenieurkapazitäten in den letzten Jahren

Als Antwort auf die o. g. Problematik hat die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ u. a. folgende **Erfolgsfaktoren für eine termin- und kostengerechte Umsetzung** von Großprojekten identifiziert:

1. Stärkeres „kooperatives Planen“ in interdisziplinären Planungsteams, inklusive ausführender Bauunternehmen, und konsequente Umsetzung des Grundsatzes „Erst planen, dann bauen“.
2. Weiterentwicklung des Vergaberechts, z. B. durch (i) die Einbeziehung qualitativer Kriterien in die Wertung der Angebote, (ii) die Lockerung des Vorrangs der Fach- und Teillosgabe in § 97 Abs. 4 GWB bzw. die Klarstellung, dass öffentliche Auftraggeber bei Großprojekten nicht verpflichtet sind, die Planungs- und Bauleistung in Losen zu vergeben, und (iii) die Schaffung von Verfahrensmöglichkeiten, die eine frühe Einbindung des Ausführenden in die Planung ermöglichen.
3. Schaffung wirkungsvoller Anreizmechanismen für effektivere „Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit (PPZ)“, z. B. durch die Zulässigkeit von Bonus-Malus-Regelungen und die Nutzung von Zielpreissystemen.
4. Verbindliche Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Auswahl eines geeigneten Beschaffungsmodells als weitere Voraussetzung für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln.

Diese Erfolgsfaktoren ermöglichen eine erfolgreiche nachhaltige und zukunftsorientierte Projektumsetzung und werden durch **zwei Trends, die aktuell die Bauwirtschaft verändern**, forciert:

**1. Wandel durch eine neue Partnerschaftskultur am Bau:** Auftraggeber und -nehmer wünschen sich ein konfliktärmeres Bauen und eine Lösungsfindung auf der Baustelle und nicht vor Gericht, um die knappen Kapazitäten wertschöpfend einsetzen zu können. Hierfür sollte zum einen eine Abkehr vom reinen Preiswettbewerb erfolgen, durch den heute Unterpreise, Spekulationen und in der Folge Nachträge und Streitigkeiten vorprogrammiert sind. Hier kann durch die Stärkung eines Kompetenzwettbewerbs Transparenz gefördert, Offenheit erreicht und mehr Fairness am Markt etabliert werden. Zum anderen unterstützen alternative Streitlösungsmechanismen eine schnelle Lösungsfindung auf der Baustelle und sparen Geld und Zeit während der Projektumsetzung. Über allem sollte zudem das Ziel stehen, Risiken so zu verteilen, dass jeder Partner die Risiken trägt, die er am besten beeinflussen kann.

**2. Wandel durch Digitalisierung / Building Information Modeling (BIM):** Durch eine integrierte, modellbasierte Planung auf digitalen Plattformen entsteht die Möglichkeit einer gemeinsamen transparente Datengrundlage, auf der alle Projektbeteiligten mit gleichem Wissenstand arbeiten können. Die vollen Potentiale von BIM können dabei jedoch nur gehoben werden, wenn sich auch die Prozesse am Bau hin zu mehr Partnerschaft weiterentwickeln. So ermöglicht eine frühzeitige Kooperation aller Projektbeteiligten eine gemeinsame Bau-Soll-Definition und erleichtert eine Minimierung von Schnittstellen sowie ein gemeinsames Risikomanagement für weniger Konflikte. Darüber hinaus ist dabei auch die Integration innovativer Bauverfahren und -produkte, Lean-Methoden sowie langlebiger Baumaterialien besser planbar. Für die optimale Einsetzung von BIM werden gerechte Vorschriften, Regelwerke und Branchenstandards benötigt.

Vor diesem Hintergrund werden die bislang praktizierte „strikte Trennung von Planen und Bauen“ sowie die geltende gesetzliche Vorgabe des „Vorrangs der Fach- und Teillosgabe“ den Erfordernissen eines **modernen öffentlichen Baumanagements** nicht mehr in jedem Fall gerecht. Die Bauverwaltungen sind bei verminderter personeller Ausstattung und immer komplexer werdenden Projekten nicht mehr in der Lage, die ganze Bandbreite öffentlicher Bauprojekte in diesem starren Korsett abzuwickeln. Zudem erfordert z. B. der Bau einer Kita naturgemäß ganz andere Voraussetzungen und ein anderes Know-how als der eines Bundesministeriums, eines Flughafens oder eines großen Tunnelprojekts. Die traditionellen Vorgehensweisen müssen deshalb auf den Prüfstand gestellt und die Leitbilder am Bau neu gedacht werden.

Statt einer Lösung für alles sollten die öffentlichen Auftraggeber deshalb die jeweils „**passende**“ **Lösung** zur Umsetzung ihrer Bauvorhaben für sich nutzen können. Nur so kann die öffentliche Hand unter Berücksichtigung ihrer Kapazitäten und Fähigkeiten eine termin- und kostensichere Projektrealisierung sicherstellen. Die öffentlichen Partner sollten dafür auf eine Vielfalt an Beschaffungsvarianten zurückgreifen können, aus der sie die effizienteste je nach Projektgröße, Eignung und Wirtschaftlichkeit auswählen können.

Die Leitidee: Je mehr Phasen zusammengefasst werden, umso stärker das Optimierungspotential.



Ein wesentlicher Baustein dieser sog. Modellvielfalt sind Partnerschaftsmodelle, bei denen sich die öffentliche und private Seite auf Augenhöhe begegnen. Dies bedeutet Partnerschaft, bei der

- die **Baukompetenz frühzeitig in die Planung eingebunden** wird,
- die **Optimierung des Bauprozesses durch die Nutzung partnerschaftlicher Vertragselemente** erfolgt und
- **alle Projektbeteiligten gemeinsam und lösungsorientiert auf digitalen Plattformen zusammenarbeiten**, statt auf der Baustelle gegeneinander zu arbeiten.

Jeder Partner sollte dabei die Aufgaben und Risiken übernehmen, die er am besten managen und beherrschen kann.

Damit die öffentlichen Partner von dem effizienten und kooperativen Bauen in Partnerschaftsmodellen profitieren können, sind die folgenden Rahmenbedingungen wichtig:

- Ein öffentlicher Auftraggeber, der mit **ausreichend Personal und Know-how** auf „Augenhöhe“ mit den Bauunternehmen zusammenarbeiten kann.
- Ein **Vergaberecht**, das sowohl die **frühzeitige Einbindung von Baukompetenz** in den Planungsprozess zulässt als auch dem öffentlichen Auftraggeber genügend **Flexibilität** bei der **Wahl des geeigneten Beschaffungsmodells** einräumt.
- Ein Vergabeverfahren, bei dem das **wettbewerbsrelevante Know-how der Unternehmen geschützt** und nicht in der Form „sozialisiert“ wird, dass es entweder im Rahmen von dialoggeprägten Verfahrensarten an andere Bieter weitergegeben wird oder der öffentliche Auftraggeber es sich ohne entsprechende Vergütung zu eigen macht.

Das Gutachten „Einbindung des Baus in die Planung“ (KPMG, 2018) bestätigt, dass **Partnerschaftsmodelle vergabe- und haushaltsrechtlich auch in Deutschland möglich** sind. Die Politik sollte weiter dazu ermutigt werden, die international bereits erfolgreich praktizierten Partnerschaftsmodelle auch in Deutschland verstärkt umzusetzen.

## Quellen Studien/Umfragen:

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016), letzter Zugriff: 15.01.2020. <https://www.bmu.de/pressemitteilung/hendricks-will-bundesbauten-im-kosten-und-zeitrahmen-halten/>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2015), letzter Zugriff: 15.01.2020. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/05-2015-onlinebefragung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/05-2015-onlinebefragung.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Bundesregierung / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2019), letzter Zugriff: 15.01.2020. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/109/1910999.pdf>
- Hertie School of Governance (2015), letzter Zugriff: 15.01.2020. [https://www.hertie-school.org/fileadmin/2\\_Research/2\\_Research\\_directory/Research\\_projects/Large\\_infrastructure\\_projects\\_in\\_Germany\\_Between\\_ambition\\_and\\_realities/1\\_Grossprojekte\\_in\\_Deutschland\\_-\\_Factsheet\\_1.pdf](https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_projects/Large_infrastructure_projects_in_Germany_Between_ambition_and_realities/1_Grossprojekte_in_Deutschland_-_Factsheet_1.pdf)
- KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (2018): Einbindung des Baus in die Planung: Gutachten zur Vereinbarkeit mit Haushalts- und Vergaberecht – für den Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., letzter Zugriff: 15.01.2020. [https://www.bauindustrie.de/media/documents/2018-09-20\\_Gutachten\\_Einbindung\\_des\\_Baus\\_in\\_die\\_Planung\\_final.pdf](https://www.bauindustrie.de/media/documents/2018-09-20_Gutachten_Einbindung_des_Baus_in_die_Planung_final.pdf)