



Beschaffungsmodelle für Baumaßnahmen der öffentlichen Hand

Leitfaden zur Anwendung einer Nutzwertanalyse für die Wahl geeigneter Beschaffungsmodelle

Berlin, 02.04.2024 | PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und theoretischer Rahmen	2
1.1	Anlass	3
1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen für die öffentliche Hand	3
1.3	Vergabeprozesse bei der öffentlichen Hand	4
2	Übersicht marktüblicher Beschaffungsmodelle	6
2.1	Beschaffungsmodell: Einzelgewerkvergabe	6
2.2	Beschaffungsmodell: Generalplanervergabe	7
2.3	Beschaffungsmodell: Generalunternehmervergabe (GU)	7
2.4	Beschaffungsmodell: Totalunternehmervergabe (TU)	7
2.5	Beschaffungsmodell: SEP-Verfahren	8
2.6	Beschaffungsmodell: Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP)	8
3	Marktgespräche zu Beschaffungsmodellen	9
4	Alternative Beschaffungsmodelle	12
4.1	Forschungsbericht „Zukunft Bau“ zu alternativen Beschaffungsmodellen	13
4.2	Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen	15
4.3	Modifiziertes Beschaffungsmodell: Das Kooperationsmodell	18
5	Rechtliche Hinweise für öffentliche Auftraggeber	20
6	Nutzwertanalyse für die Wahl eines Beschaffungsmodells	22
6.1	Systematischer Ablauf	22
6.2	Darstellung der Vorgehensweise	25
7	Zusammenfassung und Ausblick	28
	Literaturverzeichnis	30
	Impressum	32
	Anlagen	33
I.	Nutzwertanalyse	33
II.	Steckbriefe	35
III.	Zusammenfassung der Marktgespräche	36

1 Einleitung und theoretischer Rahmen

Die öffentliche Hand realisiert als Bauherr eine hohe Anzahl an Bauprojekten unterschiedlichster Größenordnungen. Diese Situation bringt verschiedenste Kompetenz- und Ressourcenherausforderungen mit sich. Gegenwärtig werden sowohl konventionelle Realisierungen als auch gebündelte Beschaffungsmodelle umgesetzt, um den bspw. terminlichen, kostenmäßigen und qualitativen Anforderungen in den Projekten gerecht zu werden.

Der konventionelle Beschaffungsprozess¹ ist für den öffentlichen Bauherrn geprägt durch eine hohe Komplexität und eine Vielzahl an Einzelausschreibungen und damit verbundenen Schnittstellen. Die Schnittstellen gilt es im Rahmen eines personalintensiven und für den Auftraggeber risikobehafteten Projektmanagementprozesses zu koordinieren. Denn vor dem Hintergrund des teilweise großen Personalmangels stellt dieser Umstand die öffentliche Hand vor grundlegende Herausforderungen. Erschwerend für den öffentlichen Auftraggeber kommt hinzu, dass die Komplexität der Bauaufgaben und die Bauvolumina in den letzten Jahren weiter gestiegen sind und sich diese Projekte oftmals über lange Zeiträume hinziehen.

So wurden als bisherige Alternativen bereits gebündelte Beschaffungsmodelle gewählt, um die bauliche Realisierung von Projekten unterschiedlicher Größenordnungen effizienter umzusetzen. Dies können sogenannte Lebenszyklusmodelle (ÖPP), Totalunternehmer- (TU) oder Generalunternehmervergaben (GU) sein.

Dieser Leitfaden² untersucht aktuelle Beschaffungsmodelle und gibt einen Anreiz für mögliche Alternativen.

Der Leitfaden beginnt mit einer Darstellung der Ist-Situation der Beschaffungsmodelle im deutschen bzw. europäischen Vergaberecht. Im Rahmen von Marktgesprächen wurden Vor- und Nachteile, Lessons Learned sowie Verbesserungsvorschläge für die einzelnen Vergabewege erhoben und die Erkenntnisse in diesem Leitfaden aufgezeigt. Anschließend wird ein Ausblick alternativer Beschaffungsmodelle gegeben sowie rechtliche Hinweise zur Beachtung bei der Wahl eines Vergabemodells. Den Abschluss bildet eine Nutzwertanalyse zur Unterstützung bei der Wahl eines passenden Modells. Die Zusammenfassung zeigt die wichtigsten Anregungen für die Vergabe bei öffentlichen Bauprojekten auf. Als Anlagen zum Leitfaden werden die unterschiedlichen Beschaffungsmodelle im Steckbrief-Format sowie die Nutzwertanalyse der Modelle dargestellt.

Ziel dieses Leitfadens ist es, öffentlichen Auftraggeber und Baubeteiligten eine Handreichung zu klassischen sowie alternativen Beschaffungsmodellen zu geben, um sich über die Definition, den Prozess sowie Kriterien und Anforderungen zu informieren und anhand einer Nutzwertanalyse bei der Wahl eines geeigneten Beschaffungsmodells zu unterstützen. Die Vorgehensweise der Nutzwertanalyse wird im dem Kapitel 6 erläutert.

Wenn Sie im Umgang mit dem Vorgehen und Kriterien der einzelnen Beschaffungsmodelle geübt sind, springen Sie gerne direkt in das Kapitel 6 dieses Leitfadens und nutzen Sie die zugehörigen Anlagen. Wenn Sie noch theoretische Unterstützung und Detailwissen benötigen, hilft Ihnen das gesamte Dokument inklusive der Anlagen.

Hinweis: Dieses Dokument ist lediglich eine allgemeine Orientierungshilfe und gewährleistet keine Rechtssicherheit bei der Anwendung konkreter Beschaffungsmodelle. Die Vergabemodelle sind jeweils projektspezifisch auf ihre rechtliche Realisierbarkeit durch den Auftraggeber zu prüfen.

¹ Vergabe der Planungsleistungen nach einzelnen Leistungsbildern in Verhandlungsverfahren und gewerkeweise Vergabe der Bauleistungen in offenen Verfahren

² Der Leitfaden wurde im Rahmen einer Investitionsberatung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) realisiert. Der Leistungsempfänger ist der Bau- Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW).

1.1 Anlass

Aktuell werden bei der öffentlichen Hand komplexe Bauprojekte häufig nicht wirtschaftlich oder ohne angemessene Risikoverteilung zwischen den Beteiligten realisiert. Ein Grund ist, zumindest bis Mitte 2023, eine angespannte Marktsituation in der Bauwirtschaft, gekennzeichnet durch einen geringen Wettbewerb und hohe Angebotspreise. Das Bewerten und modifizieren bisher üblicher und insbesondere alternativer Beschaffungsmodelle ist daher ein kritischer Erfolgsfaktor dafür, dass die öffentliche Hand solche Bauprojekte zukünftig wirtschaftlich(er) und schnell(er) in Bezug auf Kosten, Termine und Qualitäten am Markt platzieren und umsetzen kann.

In jüngerer Vergangenheit konnte eine Veränderung des Marktes insbesondere für Großbauprojekte konstatiert werden, die sich für die öffentliche Hand vorrangig darin gezeigt hat, dass eine oftmals geringe Anzahl an Bietern im Rahmen der Vergabeverfahren mit meist stark erhöhten Preisen angeboten hat.³ Aufgrund einer hohen Nachfrage von öffentlichen und privaten Bauherren kann aktuell von einem grundlegenden Überhang der Nachfrage insbesondere bei GU-Projekten im Vergleich zum Angebot potentieller Anbieter ausgegangen werden. Hier können alternative Beschaffungsmodelle für die Bauindustrie Abhilfe schaffen. Dem Ziel dieser alternativen Modelle, insbesondere Bauunternehmen und deren Know-how frühzeitig in die Planungsprozesse einzubeziehen, ohne die Risiken bereits frühzeitig umfänglich auf die Bauunternehmen zu verlagern, stehen oftmals komplexe Verfahrens- und Vertragsstrukturen gegenüber.

Entsprechend sind aktuell übliche und alternative Beschaffungsmodelle und Verfahren, unter anderem mit Unterscheidung in der Möglichkeit der Einflussnahme des Auftraggebers, in der Leistungsübertragung vom öffentlichen Bauherren auf den privaten Auftragnehmer und in der Risikoverteilung, zusammenzutragen und zu analysieren. Dies kann anhand der entwickelten Nutzwertanalyse (Kap. 6) erfolgen.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für die öffentliche Hand

Öffentliche Auftraggeber haben bei der Ausschreibung von Bauleistungen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) anzuwenden. Die VOB enthält die anzuwendenden Vergabe- bzw. Vertragsbestimmungen für nationale Bauvergaben sowie für EU-weite Ausschreibungen bei Erreichen der vorgegebenen Schwellenwerte. Sie wird ergänzt durch entsprechende Vergabe-Regelungen in den einzelnen Bundesländern.⁴ Bei EU-weiten Vergaben sind zudem die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) anzuwenden.^{5,6} Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen gelten unterschiedlich in der Regel die Vorschriften der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) sowie der Vergabeverordnung (VgV) bei europaweiten Vergabeverfahren.⁷

Die europaweite Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt jeweils unter Anwendung einer gewählten Verfahrensart. Hier kann unterschieden werden zwischen offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren, Verhandlungsverfahren mit bzw. ohne Teilnahmewettbewerb, wettbewerblichen Dialog oder der Innovationspartnerschaft.⁸ Das offene und das nichtoffene Verfahren beinhalten jeweils ein Verhandlungsverbot und das

³ Stand 2023

⁴ Vgl. Beck-Texte (2022), S. XI

⁵ Vgl. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (18.04.2016)

⁶ Vgl. Richtlinie 2014/24/EU (10.11.2021)

⁷ Vgl. Vergabeverordnung (VgV), Gesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691)

⁸ Vgl. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (18.04.2016), § 119, Abs. 1

nicht offene Verfahren erfordert bei öffentlichen Auftraggebern stets einen Teilnahmewettbewerb. Die anderen Verfahrensarten stehen nur zur Verfügung, soweit diese gemäß des GWB zulässig sind.⁹ Die entsprechenden Verfahrensarten unterhalb des EU-Schwellenwertes heißen ähnlich und folgen vergleichbaren Regeln.

Abbildung 1: Übersicht der Verfahrensarten für europaweite Vergabeverfahren¹⁰

Offenes Verfahren		Nicht offenes Verfahren		Verhandlungsverfahren	Wettbewerblicher Dialog	Innovationspartnerschaft
Statthafte Vergabeverfahren nach Umsetzung des EU-Rechts oberhalb der EU-Schwellenwerte						
Wahlfreiheit des Auftraggebers			Prüfung der Statthaftigkeit nach gesetzlichen Rahmenbedingungen			
Einstufiges Verfahren	Zweistufiges Verfahren		Mehrstufiges Verfahren	Mehrstufiges Verfahren	Mehrstufiges Verfahren	
Verhandlungsverbot	Verhandlungsverbot		Verhandlungen sind zulässig	Verhandlungen sind zulässig	Verhandlungen sind zulässig	
			Anwendung im Rahmen des Mehrparteienvertrags , Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen			

Soll ein Vergabeverfahren nicht in (Fach- oder Teil-) Losen erfolgen, so ist das nur zulässig, wenn der öffentliche Auftraggeber das durch die höhere Wirtschaftlichkeit des gewählten Vergabeverfahrens begründen kann¹¹. Dies erfolgt anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) möglicher Beschaffungsmodelle. Gemäß dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“ ist die WU ein Bestandteil bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines Projektes.¹² Siehe hierzu ggf. auch den Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“ vom Januar 2021.¹³

Hilfreiche Rechtsvorschriften im Vergaberecht sind zudem die EU-Richtlinien, wie bspw. Vergaberichtlinie [RL 2014/24/EU], Sektorenrichtlinie [RL 2014/25/EU], Rechtsmittelrichtlinie [89/665/EWG], Dienstleistungsrichtlinie [2006/123/EG].

1.3 Vergabeprozesse bei der öffentlichen Hand

Im nachfolgenden Abschnitt wird der Ablauf eines Vergabeverfahrens der öffentlichen Hand erläutert. Hieraus wird ersichtlich, bei welchen Meilensteinen im Prozess die unterschiedlichen Beschaffungsmodelle ansetzen.

Vorbereitung der Vergabe¹⁴: Die Vorbereitung der Vergabe beginnt mit der Bedarfsermittlung. Bei der Vorbereitung der Vergabe werden bspw. die Beschaffungsziele festgelegt und es erfolgt die Prüfung, ob Leistungen in Einzel- oder Teillosen vergeben werden. Zudem erfolgt die Ermittlung der Nutzungsdauer, Investitions-, Wartungs- und Folgekosten und die daraus folgende Finanzierung ist zu prüfen. Im Anschluss daran werden alle nötigen Vergabeunterlagen für das gewählte Beschaffungsmodell, wie eine möglichst genaue Leistungsbeschreibung, Vertragsbedingungen oder weitergehende Informationen erstellt. Nach Fertigstellung der Vergabeunterlagen erfolgt die Bekanntmachung der Ausschreibung. Mit der Bekanntmachung der

⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (18.04.2016), § 119, Abs. 2

¹⁰ Darstellung PD (2023), in Anlehnung an GWB § 119, Dissertation Hajasch

¹¹ § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB

¹² Vgl. BMUB (2012) „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“

¹³ Vgl. FM.NRW (2021) „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“, S. 13

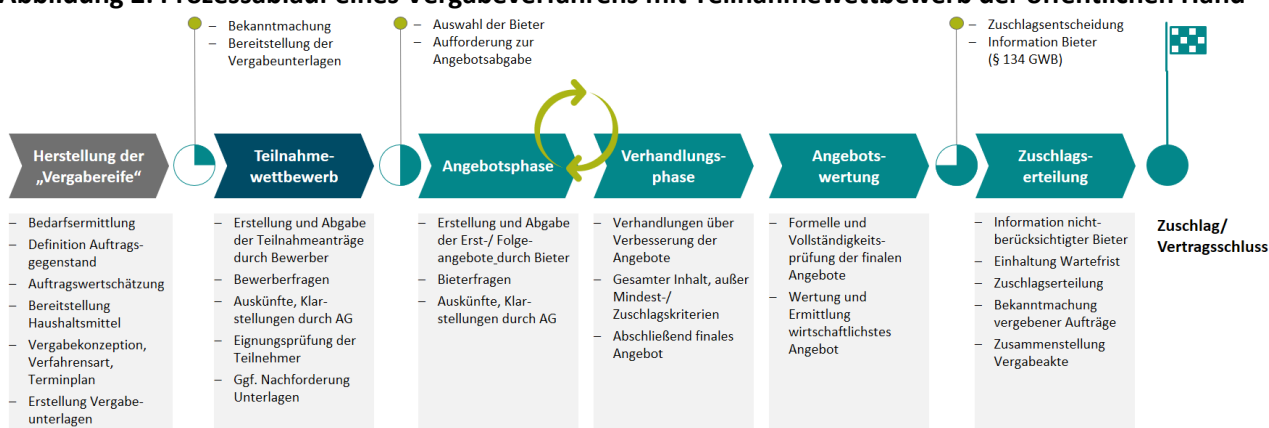
¹⁴ Vgl. Belke (2017)

Ausschreibung wird die Öffentlichkeit informiert und die Ausschreibungsunterlagen stehen interessierten Unternehmen zur Verfügung.¹⁵

Angebotsphase¹⁶: In der Angebotsphase reichen im einstufigen Verfahren die Bieter ihr Angebot mit allen geforderten Unterlagen, Nachweisen, Referenzen und Erklärungen vollständig und ggf. signiert ein. Die ausschreibende Stelle öffnet die eingereichten Angebote nach Fristablauf. Es erfolgt die Prüfung der Angebote zunächst im Hinblick auf ihre Vollständigkeit sowie ihre fachliche und rechnerische Richtigkeit; anschließend wird die Eignung der Bieter anhand der für die konkreten Vergabeverfahren definierten Eignungskriterien überprüft. Bieter die nicht die notwendigen infrastrukturellen, personellen Ressourcen nachweisen oder denen vorgegebene Qualifikationen, Genehmigungen oder Referenzen fehlen, werden (ggf. nach etwaigen Nachforderungen fehlender Angaben oder Unterlagen) im weiteren Verlauf nicht mehr berücksichtigt. Ergebnis ist die Auswahl potentieller Partner (in Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb werden zunächst nur die Eignungsnachweise eingereicht und nur die ausgewählten potentiellen Partner werden anschließend zur nachfolgenden Angebotsabgabe aufgefordert). Darüber hinaus werden die „Auskömmlichkeit der Angebote“ und deren Wirtschaftlichkeit gemäß den verfahrensspezifischen Zuschlagskriterien überprüft und bewertet.

Vergabephase¹⁷: In der Vergabephase erfolgen der Zuschlag oder die Aufhebung der Ausschreibung. Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot gemäß der im Verfahren definierten und bekanntgemachten Zuschlagskriterien erteilt. Wenn und soweit keines der eingereichten Angebote den Bedingungen entspricht oder aber im Vergabeverfahren kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt wurde, können öffentliche Auftraggeber das Vergabeverfahren zulässig aufheben. Es besteht keine Pflicht öffentlicher Auftraggeber, ein Vergabeverfahren durch Zuschlag zu beenden. Im Rahmen mehrstufiger Vergabeverfahren beinhaltet die Vergabephase zudem gegebenenfalls mehrere Verhandlungs- bzw. Dialogrunden. Hier haben die Bieter- und Auftraggeberseite die Möglichkeit, Angebotsinhalte zu erörtern, etwaige Unklarheiten hinsichtlich der Projekt- und Vertragsanforderungen zu klären, ggf. innerhalb gewisser Grenzen Anpassungen in den Vergabeunterlagen vorzunehmen und ein einheitliches Vertragsverständnis herzustellen. Am Ende der Verhandlungs- bzw. Dialogphase werden die verbliebenen Bieter zur Abgabe ihrer optimierten, endgültigen Angebote aufgefordert. Diese werden wiederum von der Vergabestelle geprüft, gewertet und gereiht. Mit dem Bieter, der das wirtschaftlichste Angebot auf Basis der veröffentlichten Zuschlagskriterien eingereicht hat, wird durch Zuschlag der Vertrag geschlossen.

Abbildung 2: Prozessablauf eines Vergabeverfahrens mit Teilnahmewettbewerb der öffentlichen Hand¹⁸



¹⁵ Vgl. BMDV (2020) „Ablauf eines ÖPP-Vergabeverfahrens“

¹⁶ Vgl. Belke (2017)

¹⁷ Vgl. Belke (2017)

¹⁸ Darstellung PD, 2023

2 Übersicht marktüblicher Beschaffungsmodelle

Für Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen sind verschiedene Ursachen zu nennen. Oftmals ist eine unzureichende Bedarfsermittlung, unkonkrete Definition der Projektziele und darauf aufbauend ebenso unzureichende Budgetierung und Abschätzung des Terminrahmens zu nennen. Zudem kann unzureichendes Risikomanagement, eine fehlende frühzeitige Einbindung wesentlicher Projektbeteiligter, mangelndes Vertrauen unter den Projektbeteiligten und eine von Misstrauen geprägte Projektkultur sowie fehlende Regularien zur Entscheidungsfindung und Konfliktlösungsmechanismen zu negativen Auswirkungen im Projektverlauf führen.¹⁹

Zur Vermeidung dieser Konflikte kann die Wahl geeigneter Beschaffungsmodelle für eine Baumaßnahme erfolgsentscheidend sein. Ziel ist es, insbesondere komplexe Projekte der öffentlichen Hand im geplanten Budget und Zeitrahmen durchzuführen und sich in Zukunft ein neues Verständnis für die Zusammenarbeit bei Großprojekten zu erarbeiten.²⁰ Im folgenden Abschnitt werden marktübliche Beschaffungsmodelle dargestellt.

Eine detaillierte Erläuterung der Modelle in Form von Steckbriefen befindet sich in der Anlage II. Die Steckbriefe enthalten jeweils eine Kurzbeschreibung des Modells, mögliche Auswahlkriterien für das Modell und rechtliche Bewertungen sowie eine SWOT-Analyse. Teilweise bestehen bei den einzelnen Varianten fließende Übergänge. Diese werden im Steckbrief unter der Rubrik „Variationen“ verdeutlicht. Die Definitionen wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber des Projektes entwickelt und dienen daher als Ausgangspunkt für die weiteren Ausarbeitungen. Bei Anwendung des Leitfadens sind die Definitionen an die individuellen Bedürfnisse und Anforderungen der Organisation anzupassen. Die dargestellten Definitionen sind nicht bindend.

2.1 Beschaffungsmodell: Einzelgewerkvergabe

Öffentliche Auftraggeber sind gesetzlich dazu verpflichtet, den Mittelstand zu fördern. Das GWB beinhaltet in § 97 den Grundsatz der Losvergabe. Danach heißt es: „*Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.*“²¹

Bei Bauvergaben ist die Fachlosvergabe üblich, da hier die Gesamtleistung in einzelne Fachgebiete aufgeteilt wird. Der Bauherr führt die Planung und die Bauausführung mittels individuell vertraglich beauftragter Einzelplaner und Einzelunternehmen durch. Der Bauherr hat eine hohe Flexibilität in Bezug auf Planungsänderungen bis zur sukzessiven Vergabe und eine hohe Mitwirkungsmöglichkeit sowie Verantwortung über alle Projektphasen.

Dieses Beschaffungsmodell stellt den klassischen Beschaffungsvorgang der öffentlichen Hand im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung dar. So tritt z. B. bei der Umsetzung von Bauvorhaben der öffentliche Vorhabenträger als Bauherr auf und die öffentliche Hand generiert die notwendigen Planungs-, Bau- und Betreiberleistungen weitestgehend selbst. Die Vertragsverhältnisse werden direkt zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den beteiligten Unternehmen geschlossen, so dass die Verantwortung für das Gesamtprojekt weitestgehend bei der öffentlichen Hand verbleibt. Bei der Einzelgewerkvergabe werden die Risiken

¹⁹ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 54

²⁰ Vgl. Becker und Roman-Müller (2022), S. IX

²¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (18.04.2016), § 97

grundsätzlich von der öffentlichen Hand selbst getragen und im Haushalt zum Zeitpunkt ihres Auftretens als Mehrausgaben verbucht.²²

2.2 Beschaffungsmodell: Generalplanervergabe

Der Generalplaner erbringt für den Bauherrn komplette Planungsleistungen über alle Fachplanungen und Planungsphasen. Es existiert somit für die Planung nur noch eine Schnittstelle zwischen Generalplaner und Bauherr. Um zu vermeiden, dass der Schritt von Einzelplanern zum Generalplaner nur eine Verlagerung der ursprünglichen Schnittstellenfülle von der Organisation des Bauherrn in die des Generalplaners bedeutet, muss der Generalplaner durch ein leistungsfähiges Projektmanagement seine Fachplanungsgruppen untereinander koordinieren und vernetzen.

Hinsichtlich kurzer Planungszeiten hat das Generalplanermodell bei einem erfahrenen Generalplaner deutliche Vorteile gegenüber dem Einzelplanermodell: Die Vorteile für den Bauherrn sind zusammengefasst die Projektierung in einer Hand, klare Regelung der Haftung, Team mit Erfahrung im Projektmanagement, verbesserte Abstimmung der Schnittstellen, Möglichkeit beschleunigter Abstimmungsprozesse sowie wirtschaftliche und schnelle Planungsabwicklungen.

2.3 Beschaffungsmodell: Generalunternehmervergabe (GU)

Der Generalunternehmer (GU) realisiert alleinverantwortlich gegenüber dem Bauherrn die schlüsselfertige Erstellung des nutzungsfähigen Bauwerks, üblicherweise unter Übernahme von Kosten-, Termin- und Qualitätsgarantien bzw. vertraglichen Beschaffenheitsvereinbarungen. Die Planung wiederum liegt im Verantwortungsbereich des (General-)Planers, welcher direkt vom Bauherrn beauftragt wird. Bei der Wahl eines Generalübernehmers (GÜ) übernimmt dieser, wie der GU, die Organisation, Planung und Koordination des Bauauftrags. Die eigentlichen Bauleistungen erbringen jedoch durch den GÜ beauftragte Nachunternehmer.

Vertraglich wird in der Regel ein Global-Pauschalvertrag abgeschlossen, d.h. ein Leistungsvertrag nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A. Häufig kommen ein Verhandlungsverfahren oder der wettbewerbliche Dialog bei dem Vergabeverfahren zur Anwendung.

2.4 Beschaffungsmodell: Totalunternehmervergabe (TU)

Der Totalunternehmer (TU) realisiert alleinverantwortlich gegenüber dem Bauherrn die schlüsselfertige Erstellung des nutzungsfähigen Bauwerks und übernimmt vorab zusätzlich auch noch die Funktion und Aufgaben des Generalplaners, in der Regel auf Basis eines (zumindest weitgehend) global-pauschalisierten Preises. Hier werden die folgenden üblichen Varianten unterschieden: Schlüsselfertigbau auf der Basis von Genehmigungsplänen und Raumbuch oder auf der Basis einer Grundlagenermittlung, einer funktionalen Leistungsbeschreibung („FLB“) oder Vorentwurfplänen mit Raum- und Funktionsprogramm. Bei der Wahl eines Totalübernehmers (TÜ) übernimmt dieser, wie der TU, die Organisation, Planung und Koordination des Bauauftrags. Die Bauleistungen sowie Planungsleistungen selber erbringt im Gegensatz zum TU jedoch nicht dieser selbst, sondern durch den TÜ beauftragte Nachunternehmer.

²² Vgl. Pechlaner et al. (2009), S. 40 f.

In der Regel erfolgt die Vergabe in Form eines Pauschalvertrages nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 EU VOB/A, auf Basis einer Genehmigungsplanung und Raumbuch (TU I) oder einen Vorentwurf mit Raum- und Funktionsprogramm (TU II). Eine TU-Vergabe sollte nur erfolgen, wenn ein exaktes Raumbuch zur Ausschreibung klar definiert ist (TU I) oder eine genaue Projektdefinition in Form einer Funktionalausschreibung mit Anforderungen in Bezug auf Architektur, Funktionalität, Qualität, Termine und Kosten als Vergabegrundlage vorliegen (TU II). Das Terminrisiko, das Massen- und Preisrisiko sowie das Vollständigkeitsrisiko obliegen dem TU. Die Vergabe kann in einem ein- bzw. zweistufigen Verfahren oder häufig auch als Verhandlungsverfahren erfolgen. Dabei wird dann regelmäßig eine Begründung für eine Gesamtvergabe iSv. § 97 Abs.4 GWB sowie eine Begründung für ein Verhandlungsverfahren gem. § 3a Abs.2 EU VOB/A erforderlich. Von einer Vergabe ohne Verhandlungsverfahren ist wegen der Komplexität der Leistung üblicherweise abzuraten.

2.5 Beschaffungsmodell: SEP-Verfahren

Das SEP-Verfahren (Schlüsselfertige Errichtung mit integrierter Planungsleistung), ist ein Verfahren, welches die Vergabe sämtlicher Planungs- und Bauleistungen im Paket vergibt. Die Vergabe erfolgt auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung (FLB). Der Auftragnehmer wird anhand eines Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb ermittelt. Er erbringt eine ausführungsorientierte Planungsleistung sowie vertiefte Kostenberechnung vor Baubeginn um eine schlüsselfertige Errichtung einschließlich Inbetriebnahme eines Projektes zu realisieren. Das Verfahren wurde durch den BLB NRW entwickelt mit dem Ziel, einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem planenden und bauausführenden Unternehmen zur gemeinsamen Definition des Bau-Solls.

2.6 Beschaffungsmodell: Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP)

Dieses Modell beschreibt die langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Partner. Der ÖPP-Partner übernimmt dabei Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus (Planung, Bauen, Betreiben und Finanzierung) einer Immobilie. Die Berücksichtigung über den Lebenszyklusansatz soll einerseits Transparenz zu den ökonomischen Auswirkungen darstellen und führt andererseits häufig zu einem Effizienzvorteil gegenüber der Eigenrealisierung. Elemente die sich innerhalb des ÖPP-Modells unterscheiden können sind die Eigentumszuordnung (zu Beginn, während und nach der Vertragslaufzeit), die Risikoverteilung (z. B. Auslastungsrisiko, Verwertungsrisiko), der Leistungsumfang (insbesondere bezüglich Finanzierungs- und Betriebsleistungen) und die Vergütungsmechanismen (Entgeltregelung/Finanzierungsmodell).

Alternative Beschaffungsmodelle, insbesondere in Form einer ÖPP, schaffen vielfältige Optimierungspotenziale im Risikomanagement. Vom entstandenen Effizienzgewinn wird die öffentliche Hand immer dann in besonderem Maße profitieren, wenn die Privaten im starken Wettbewerb um die Projekte stehen.²³

²³ Vgl. Pechlaner et al. (2009), S. 49

3 Marktgespräche zu Beschaffungsmodellen

Da in diesem Leitfaden zudem Lücken oder Entwicklungspotentiale bezüglich der vorab dargestellten Beschaffungsmodelle aufgezeigt werden sollen, werden im folgenden Kapitel die Ergebnisse aus den Marktgesprächen dargestellt, aus denen Anforderungen für alternative und ein neuartiges Beschaffungsmodell als weitere Option zu Wahl für öffentliche Auftraggeber aufgezeigt werden (vgl. Kap. 3 und 4).

Es wurden relevante Marktteilnehmer als potentielle Auftragnehmer angesprochen, um einerseits eine Einschätzung zu gängigen und alternativen Beschaffungsmodellen und andererseits Empfehlungen für Vergaben zu erhalten. Die Erkenntnisse werden in diesem Abschnitt hervorgehoben und können in die strategische Ausrichtung der öffentlichen Bauherrn einfließen. Die Marktgespräche wurden im Juni 2023 online durchgeführt. Themenschwerpunkte waren „Erfahrungen mit unterschiedlichen Beschaffungsmodellen“, „Erfahrungen mit öffentlichen Vergaben“ sowie „Potentiale zur Beachtung für zukünftige Vergaben“. Es wurden 14 Interviews geführt: 11 der Interviewpartner waren Vertreter von Bauunternehmen und drei waren Vertreter von Generalplanern. Aus den Interviews ergab sich die nachfolgende Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen. In Teilen werden Einzelmeinungen dargestellt.

Eine ausführlichere Darstellung der Erkenntnisse aus den Marktgesprächen wird in der Anlage III aufgeführt.

Erfahrungen mit unterschiedlichen Beschaffungsmodellen

Die Unternehmen der Interviewteilnehmer erbringen unterschiedliche Leistungen für den öffentlichen Sektor wie bspw. für den Hochbau, Tunnel-, Spezial-, Ingenieurbau mit Planen, Bauen, Entwickeln und Management von Bauprojekten. Auf die Frage, welche Beschaffungsmodelle den Teilnehmenden bekannt seien, wurden die Beschaffungsmodelle Einzelgewerkvergabe, GU-Modell, TU-Modell, SEP-Modell, ÖPP-Modell, Preconstruction-Modell, Partneringmodell und das IPA-Modell genannt. Nachfolgend eine Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Erfahrungen mit den unterschiedlichen Beschaffungsmodellen:

- Bei der Einzelgewerkvergabe ist eine sinnvolle Los-Trennung zu wählen, die Aufteilung in Rohbau-GU und Ausbau-GU wurde als attraktive Alternative genannt.
- Eine Einzelgewerkvergabe bedingt einen Preiskampf zwischen regionalen Unternehmen, wodurch das Insolvenzrisiko von kleinen Firmen steigt.
- Einheitspreis-Verträge eigneten sich eher für kleine Projekte und keine schlüsselfertigen Bauprojekte.
- Nach Zuschlag bei der Einzelgewerkvergabe bedinge eine Veränderung des Bau-Solls viel Aufwand und hohe Kosten für alle Beteiligten.
- Komplexe Projekte könnten Generalunternehmer besser und wirtschaftlicher planen und bauen als bei einer Einzelvergabe durch den Auftraggeber.
- Teilnehmende mutmaßten, dass dem Bauherrn oftmals der derzeitige GU-Zuschlag zu hoch sei und dieser daher auf Einzelgewerkvergaben ausweiche.
- Die Teilnehmenden waren sich einig, kein Planungsrisiko (bspw. ab Lph 5) oder Baugrundrisiko übernehmen zu wollen, wenn durch Dritte die Leistung schon erbracht wurde. Dies sei durch den AG in seinen Ausschreibungen zu beachten.
- Die Angebotsphase bei bspw. einem ÖPP-Modell bedinge immense Vorlaufkosten. Die Bieter wünschten sich für ihre im Rahmen der Akquise erbrachten Leistungen eine angemessene Entschädigung durch den Auftraggeber.

- Eine große Anzahl der Teilnehmenden hat erste Erfahrungen mit dem IPA-Verfahren²⁴ gemacht. Vorteile seien hier das kurze Vergabeverfahren und die geringen Planungsleistungen vorab. Das Vergabemodell wurde als zukunftsweisend empfunden.
- Für die IPA-Projekte würden die „Champions“ der Mitarbeiter bereitgestellt. Die Anzahl dieser sei in den meisten Unternehmen jedoch überschaubar und entsprechend die Akquise für Projekte begrenzt.

Erfahrungen mit öffentlichen Vergaben und Wünsche an die öffentliche Hand

Die Teilnehmenden der Interviews haben unterschiedliche Erfahrungen mit der öffentlichen Hand bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauprojekten gemacht. Eine Zusammenfassung der Erfahrungen und Wünsche an die öffentliche Hand werden in der nachfolgenden Tabelle aufgezeigt:

Tabelle 1: Übersicht der Interviewergebnisse

Erfahrungen mit öffentlichen Vergaben	Wünsche an die öffentliche Hand
– Gute Organisationsstrukturen, höflicher und respektvoller Umgang und ein überwiegend guter Ablauf der Bauprojekte.	– Mehr partnerschaftliche Zusammenarbeit. Starke Transparenz und gute Kommunikation mit klaren und gelebten Regeln bei der Projektarbeit mit Vorhandensein eines Entscheidungsträgers auf Auftraggeberseite.
– Die öffentliche Hand wurde oftmals als kompetenter Partner beschrieben, bei dem Expertise und Ansprechpartner vorhanden seien.	– Frühzeitige Marktbekanntmachungen anstehender Vergaben für Bauprojekte um ihre Personaleinsatzplanung zu stabilisieren.
– Generell biete die öffentliche Hand kontinuierlich interessante Projekte.	– Die Unternehmen wollten möglichst früh in die Vergabeverfahren eingebunden werden, um ihr Know-how mit einbringen zu können.
– Die fehlende Digitalisierung und alte Vorgehensmuster seien bei der öffentlichen Hand leider an der Tagesordnung.	– Es solle eine ausgewogene Vertragsgestaltung angestrebt werden und die Bauunternehmen sollten ihre übertragenen Risiken tragen können.
– Der Bundesrechnungshof wolle gerne Risiken auf Seite des Auftragnehmers wissen, Bauunternehmen seien aber nicht bereit, alle Risiken zu tragen. Der Umgang mit Preisgleitklauseln sei für Bauunternehmen problematisch.	– Bei einem Verfahrensstillstand solle der Auftraggeber bedenken, dass die Auftragnehmerkosten weiterliefen und diese entsprechend kompensiert werden sollten. Eine faire Entschädigung wird gewünscht.
– Eine Dialogphase vor der Angebotsbestätigung wurde als sehr effizient empfunden.	– Die Wahl des „wirtschaftlichsten“ Bieters rein anhand einer Preisbewertung sei schwierig, da das Ziel sein solle, das Projekt erfolgreich zu Ende zu bringen. Hier wurde ein Fokus auf die Erhöhung von Qualitätskriterien gewünscht.
– Negative Erfahrungen wurden durch die Teilnehmenden der Interviews gemacht mit fehlerhaften Grundlagen in der Ausschreibung. Oftmals gäbe es Widersprüche in den Informationen. Ein abgestimmtes Raumprogramm sei hier die wichtigste Grundlage.	– Oftmals steht in den Ausschreibungen der öffentlichen Hand, dass Nebenangebote ²⁵ nicht zugelassen sind. Hier sei eine Öffnungsklausel wünschenswert.

²⁴ Vgl. Kapitel 4

²⁵ Anmerkung: Die Anforderungen der Rechtsprechung an konkrete Anforderungen für unbekannte Nebenangebote sind aus Gründen der Transparenz und Nichtdiskriminierung auf Nachprüfungsanträge von Bauunternehmen hin verschärft worden. Ein zusätzliches Risiko sowie Projektverzögerungen könnten die Folge sein.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Es bestehen in der Ausschreibung oftmals schon sehr konkrete Vorgaben und diese ließen keinen Spielraum für Optimierungen seitens der Bieter. | <ul style="list-style-type: none"> – In Deutschland gäbe es einen zu hohen Verwaltungsaufwand. Es bestünden zu viele unterschiedliche Regelwerke je Bundesland, hier wurde ein einheitliches Regelwerk für alle Bundesländer gewünscht. |
| <ul style="list-style-type: none"> – Es wurde die Erfahrung gemacht, dass die Planungen in den letzten Jahren qualitativ schlechter geworden seien. | <ul style="list-style-type: none"> – Man solle sich als Auftraggeber im Teilnahmewettbewerb bei den Referenzen nicht zu sehr beschränken und auch „jungen“ Architekturbüros die Möglichkeit einer Teilnahme geben. |

Potentiale zur Beachtung für zukünftige Vergaben

Die Teilnehmenden der Interviews haben für Vergaben durch die öffentliche Hand unterschiedliche Handlungsempfehlungen benannt. Zudem sind zukunftsrelevante Themen wie bspw. Nachhaltigkeit, Energieeffizienz, modulares Bauen, BIM, partnerschaftlicher Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Vergabeverfahren zu berücksichtigen, konkret zu definieren und während des gesamten Vergabeprozesses zu verfolgen. Nachfolgend Hinweise für ein strategisches Vorgehen bei der Vergabe von Bauleistungen:

Strategische Hinweise für die Vorbereitung eines Vergabeverfahrens:

- Ziele der Baumaßnahme in den Vergabeunterlagen klar formulieren
- Formulierung von Mindestanforderungen in den Vergabeunterlagen
- Prüfung und Anpassung der Bewertungsmatrix nach relevanten Kriterien
- Prüfung einer Budgeterhöhung für „Sonderleistungen“, wie bspw. BIM-Leistungen oder Simulationen
- Leistungsbilder/-anforderungen sinnvoll wählen
- Flexibilität in den Ausschreibungsunterlagen für die Realisierung von innovativen Lösungen zulassen
- Durchdachte, überschaubare und abgestimmte Ausschreibungsunterlagen
- Vorantreiben von Standardisierungen bei Bauweisen und Prozessen
- Lebenszyklusübergreifende Planung und Kalkulation
- Prüfung der frühzeitigen Einbindung des Know-Hows des Marktes
- Aufbau von Know-How bei allen Beteiligten
- Partnerschaftliche Leitplanken festlegen, wie bspw. Entscheidungsträger und Kommunikationswege

Die in den Marktgesprächen erhobenen Erkenntnisse werden als Kriterien in der Nutzwertanalyse für Beschaffungsmodelle berücksichtigt.

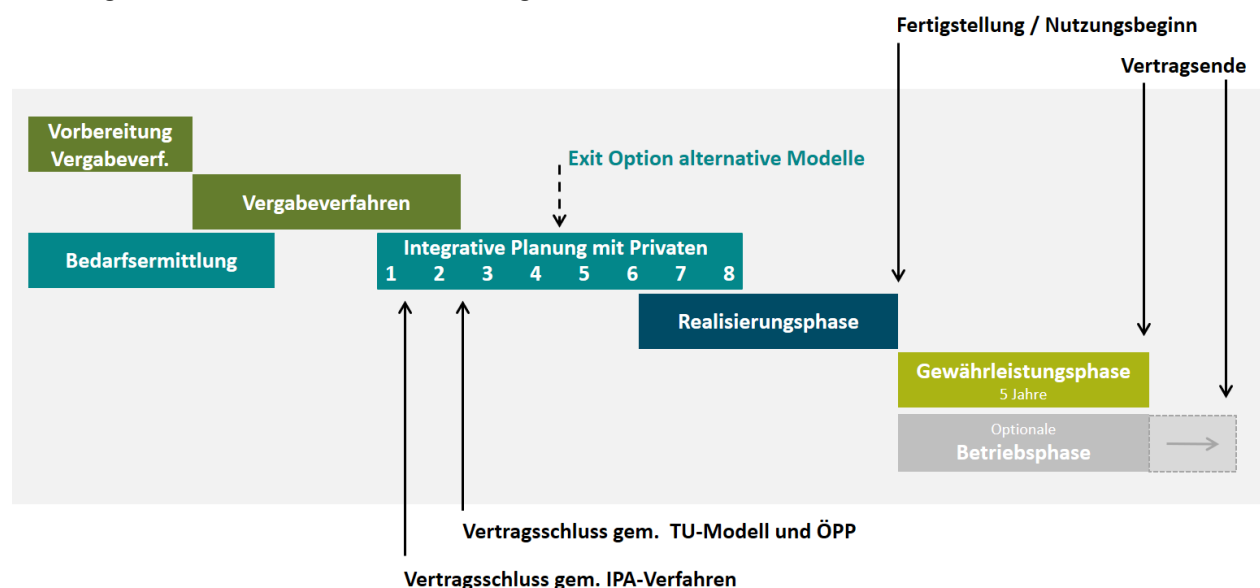
4 Alternative Beschaffungsmodelle

In den vorherigen Kapiteln wurden gängige Beschaffungsmodelle erläutert und in den geführten Markgesprächen wurden diese hinterfragt und Optimierungen für die einzelnen Modelle sowie für das Vorgehen bei Verfahren erhoben. In dem folgenden Kapitel werden zusätzliche alternative Beschaffungsmodelle zur Wahl für öffentliche Auftraggeber dargestellt, um neue Wege aufzuzeigen und zukünftige Bedarfe zu bedienen.

Konventionelle Beschaffungsmodelle beinhalten gerade bei komplexen Bauvorhaben eine Vielzahl an Konfliktursachen für die Projektbeteiligten. Die Ursachen lassen sich für eine spätere vereinfachte Analyse in die Kategorien Organisation, Kosten und Termine sowie Vergabeverfahren bzw. Verträge einordnen, die untereinander starke Wechselwirkungen haben.²⁶ Daher treten in Deutschland seit einiger Zeit alternative Beschaffungsmodelle bei Großbauprojekten in Erscheinung. Hier ist bspw. die Anwendung von Mehrparteienverträgen zu nennen. Mehrparteienverträge finden allerdings bisher vorwiegend im Ausland Anwendung, wie z. B. das IPA-Verfahren, das Allianzmodell, das Zweiphasenmodell und das Preconstruction-Modell.

Im folgenden Abschnitt werden neuartige Beschaffungsmodelle erläutert sowie deren Stärken und Schwächen bei der Anwendung durch die öffentliche Hand. In der Abbildung werden die einzelnen Phasen einer Baumaßnahme zur Orientierung der Ansatzpunkte unterschiedlicher Beschaffungsmodelle dargestellt.

Abbildung 3: Ablauf von alternativen Beschaffungsmodelle²⁷



Die Forschungsinitiative „ZukunftBau“ hat zudem ein Forschungsprojekt zu alternativen Beschaffungsmodellen durchgeführt. Hieraus lassen sich Ansatzpunkte für Projektabwicklungen für öffentliche Auftraggeber ableiten. Das Ergebnis der Untersuchung wird im Folgenden verkürzt dargestellt.

²⁶ Vgl. Becker und Roman-Müller (2022), S. 3

²⁷ Darstellung PD (2023)

4.1 Forschungsbericht „Zukunft Bau“²⁸ zu alternativen Beschaffungsmodellen

Der Forschungsbericht „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“ wurde im Rahmen der Forschungsinitiative Zukunft Bau vom BMI im Auftrag des BBSR und BBR erstellt. Die Erarbeitung erfolgte von August 2017 bis Februar 2020.²⁹

Ziel des Forschungsprojektes war es, für das Bauen der öffentlichen Hand auf Basis der VOB/B alternative Vertragsformen zum Einheitspreisvertrag zu betrachten und zu bewerten, sowohl unter vertragsrechtlichen Gesichtspunkten, als auch unter Betrachtung wettbewerblicher und bauwirtschaftlicher Fragestellungen. Zudem wurde untersucht, ob durch andere als die bislang gängige Vertragsgestaltung die identifizierten Probleme wie Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen vermieden oder zumindest reduziert werden könnten.³⁰

Es wurden alternative Vertragsmodelle identifiziert und deren Anwendbarkeit für die öffentliche Hand aus rechtlicher Sicht untersucht. Zudem wurden die Erfahrungen mit Alternativmodellen im Ausland (Australien, USA, Großbritannien und Finnland) analysiert. Daraus wurden drei Modelle mit starkem Fokus auf Mehrparteienverträgen abgeleitet und detailliert erläutert, die insbesondere für große und komplexe Projekte geeignet sein sollen. Ziel dieser Modelle ist es, insbesondere Bauunternehmen und deren Know-how frühzeitig in die Planungsprozesse einzubeziehen, ohne die Risiken bereits frühzeitig umfänglich auf die Bauunternehmen zu verlagern.

Folgend werden kurz die drei Modelle erläutert und im Anschluss werden die Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung eines Mehrparteienvertrags dargestellt.³¹

Modell 1

Modell 1 ist ein Vertragsmodell mit wesentlichen kooperativen Elementen. Das heißt, der Bauherr als Auftraggeber schließt separate Zwei-Parteien-Verträge mit den unterschiedlichen Interessensgruppen ab. Mit den für das jeweilige Bauvorhaben besonders relevanten Beteiligten wird mit anschließender Vereinbarung eines Mehrparteienvertrages ab Beginn der Ausführungsplanung ein „Rahmen“-vertrag abgeschlossen, der die Kooperation zwischen den Parteien, die Anwendung von Methoden zur kooperativen Bauausführung sowie Vergütungsanreize regelt. Dieses Vertragsmodell ähnelt vergaberechtlich der bekannten klassischen Einzelgewerkvergabe. Es findet ein Auswahlprozess im Rahmen der herkömmlich bekannten Vergabeverfahren statt. Der sodann zwischen den Parteien zusätzlich abzuschließende Rahmenvertrag als Mehrparteienvertrag kann seitens des Auftraggebers festgelegt und bereits zum Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen gemacht werden.³² Der Vertrag konzentriert sich auf die Integration kooperativer und methodischer Elemente in der baulichen Ausführungsphase. Dabei finden die Planungsleistungen bis zur Vorlage einer ausschreibungsreifen Planung für die ausführenden Gewerke „klassisch“ ohne Einbeziehung derselben statt. Die weitere Planung kann Gegenstand des Rahmenvertrages im Sinne einer Optimierung durch die ausführenden Unternehmen werden. In diesem werden wesentliche kooperative Elemente für eine offene, transparente und kontinuierlichen Kommunikation zwischen den Parteien, Organisationsstrukturen und Arbeitsmethoden beachtet.³³ Kollaborationen werden durch die Verfolgung der Ansätze Lean Management, Target Value Design (TVD), Last Planer System (LPS) und BIM unter den Projektbeteiligten gefördert.³⁴

²⁸ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“

²⁹ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 1

³⁰ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 54

³¹ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 15 f.

³² Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 155

³³ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 155

³⁴ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 270 f.

Zudem ist ein Ziel, laut des Forschungsberichts, eine kooperative Projektkultur zu fördern. Folgende Bestandteile sind hierfür im Vergabeverfahren zu berücksichtigen:³⁵

- Verpflichtung zur kooperativen Herangehensweise an Konflikte,
- Qualitätsaspekte bei der Projektpartnerwahl höher gewichtet als Preiskriterien,
- abgestimmte vertragliche Verteilung von Risiken,
- hohes Maß an Transparenz hinsichtlich relevanter Projektinformationen,
- Maßnahmen zum Team-Building und
- Einführung eines projektbegleitenden Konfliktmanagements.

Zudem kann der Rahmenvertrag attraktive Anreizsysteme bei der Vergütung beinhalten. Diese bieten den einzelnen Parteien die Möglichkeit, über mehrwertgenerierendes Value Engineering³⁶ oder über Bonuszahlungen für das Erreichen von definierten Meilensteinen, zusätzliche Vergütung zu verdienen.³⁷

Modell 2

Modell 2 basiert auf dem IPA-Ansatz³⁸ und beinhaltet ein separates Vergütungssystem auf Selbstkostenerstattungsbasis ohne verbindliche Preise für Planung und Ausführung und ersetzt hierdurch herkömmliche Preise, wie Einheitspreise und Pauschalpreise.³⁹ Der Gewinnanteil ist Bestandteil eines „Chancen-Risiko-Programms“⁴⁰, das entsprechend dem Erreichen der definierten Projektziele und Meilensteine ausgeschüttet wird. Das Modell teilt sich in 2 Phasen. In der ersten Phase wird die Planung unter Mitwirkung aller Projektpartner erstellt. Idealerweise beinhaltet die Planung auch die Ausführungsplanung im Sinne der Leistungsphase 5 der HOAI.⁴¹ Die Phase zwei ist optional. Die Beauftragung der Option wird davon abhängig gemacht, ob das durch die Firmen konkretisierte Angebot im Rahmen der Kostenvorgabe des Auftraggebers liegt. Ist dies nicht der Fall, erfolgt eine neuerliche Ausschreibung der konkret notwendigen Bauleistungen. Der Vertragsinhalt ist als allumfassende Leistungsbeschreibung hinsichtlich der Planungs- und Bauleistungen zu verstehen, welcher gleichzeitig eine konkrete Schnittstellenbeschreibung, bezogen auf die jeweiligen Leistungsteile, enthält.⁴²

Modell 3

Modell 3 weist die Grundstruktur von Modell 2 auf, sieht jedoch nach Abschluss der Planungs- und Entwicklungsphase verbindliche Preise für die von den Planungs- und Bauausführungspartnern ab diesem Zeitpunkt zu erbringenden Leistungen vor.⁴³

Die Wertung der Preiskomponente spielt für diese Modelle in der ersten Stufe des Verfahrens zur Vergabe der Planungsleistungen nur eine untergeordnete Rolle und bewegt sich damit in den bekannten Mustern der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen. Die frühe Beauftragung eines oder mehrerer Bauauftragnehmer bereits in der Planungsphase erfolgt sodann unter Einbeziehung wesentlich differenzierter

³⁵ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 280 f.

³⁶ „**Value Engineering** ist eine prozessorientierte Vorgehensweise, die unnötige Projektkosten identifiziert und so die Kostensicherheit erhöht. Die Kosten werden dabei im Rahmen einer Optimierungsphase reduziert, ohne wesentliche geforderte Funktionen und Qualitäten des Produkts - im hier betrachteten Anwendungsfall des Bauwerks – einzuschränken.“

³⁷ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 156

³⁸ „**Integrated Project Delivery (IPD)** is a project delivery approach that integrates people, systems, business structures and practices into a process that collaboratively harnesses the talents and insights of all participants to optimize project results, increase value to the owner, reduce waste, and maximize efficiency through all phases of design, fabrication, and construction.“ [American Institute of Architects 2007]

³⁹ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 154

⁴⁰ „**Chancen-Risiko-Programm (CRP)** ist projektspezifisch vorzunehmen. Im Grundmodell stellen die beauftragten Projektpartner des Bauherrn ihre Gewinnanteile in den CRP ein. Denkbar ist zudem, dass auch Teile der oder die gesamten AGK von den Projektpartnern in den CRP eingestellt werden. Der Bauherr wiederum stellt etwaige Kosteneinsparungen gegenüber den in den Basiszielkosten kalkulierten Kosten und bewerteten Risiken in den CRP ein.“ (BMI 2020)

⁴¹ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 165

⁴² Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 264

⁴³ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 154

Eignungs- und Zuschlagskriterien hinsichtlich der Qualität der Leistung, vor allem aber hinsichtlich der persönlichen Eignung der einzelnen Projektmitglieder. Da zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes auch eine Einbeziehung des Preises der Leistung erforderlich ist, erfolgt eine Wertung des Preises für die Planungsleistung und einzelner Preiskomponenten hinsichtlich der daran anschließenden Bauphase. Die Bauphase wird zunächst lediglich optional beauftragt, so dass eine finale Kostenprüfung nach Abschluss der Planungsphase möglich ist.⁴⁴

Ergebnis der Untersuchung ist, dass bei der Anwendung von Mehrparteienverträgen einigen wesentlichen Defiziten der traditionellen Vertragsmodelle in Deutschland wirksam begegnet wird. Mit diesen Ansätzen lässt sich die auch als wesentliche Problemursache identifizierte klassische Trennung von Planung und Ausführung vermeiden. Die frühzeitige Integration der Expertise von ausführenden Unternehmen wird systemisch ermöglicht. Insbesondere wird gezeigt, dass die europäischen Regelungen des Vergaberechtes aber auch haushaltsrechtliche Grundsätze dem nicht entgegenstehen. Eine weitgehend gleiche Ausrichtung der ökonomischen Interessen der an der Planung und der Bauausführung beteiligten Partner fördert kooperative Ansätze.⁴⁵

Laut dem Forschungsbericht, verspricht das Modell 2 den größten Effekt bei der Verbesserung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit durch Einführung von Elementen wie der Vereinbarung von gemeinsamen Projektzielen und Anreizmechanismen zur Auflösung der oft konfrontativen Grundhaltung der Vertragspartner.⁴⁶

Das Modell 1 entspricht überwiegend dem klassischen Vorgehen bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen. Die Modelle 2 und 3 sind vergaberechtlich herausfordernd. Die Bauphase wird zunächst lediglich optional beauftragt, so dass eine finale Kostenprüfung erst nach Abschluss der Planungsphase möglich ist. Die optionale Beauftragung ist aus der Vorgehensweise bei der Beauftragung von Planungsleistungen, welche zumeist stufenweise erfolgt ebenfalls bekannt und somit keine neue Komponente. Auch die Verbindung mehrerer Parteien in einem gemeinsamen Projektvertrag, als Mehrparteienvertrag, ist aus ÖPP-Vorhaben bekannt. Insgesamt ist daher ein gemeinschaftlicher Vertrag zur Ausführung von Planungs- und Bauleistungen vergaberechtlich umsetzbar.⁴⁷

Des Weiteren sind zusätzliche Elemente zur Implementierung von Kollaboration zwischen den Projektbeteiligten auf der kulturellen Ebene, aber auch auf der Prozessebene durch den Einsatz von auf Kollaboration beruhenden Projektmanagement- und Planungsmethoden und Elementen eines projektbegleitenden Konfliktmanagements von großer Bedeutung.⁴⁸

4.2 Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen

Häufig geraten konventionelle Beschaffungsmodelle, insbesondere bei anspruchsvollen Bauvorhaben, an ihre Grenzen. Die Einzelinteressen der Beteiligten stehen dann im Widerspruch zu den Gesamtprojektzielen. Aus diesen Interessensgegensätzen und dem daraus folgenden Verhalten resultieren ineffiziente Pro-

⁴⁴ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 296

⁴⁵ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 17

⁴⁶ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 295

⁴⁷ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 295

⁴⁸ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 296

zesse, eskalierende Konflikte und im Ergebnis nicht oder nur partiell erreichte Projektziele, somit Unzufriedenheit und negative ökonomische Ergebnisse bei den Projektbeteiligten.⁴⁹ Hier kann als alternative Beschaffungsvariante der Mehrparteienvertrag möglicherweise Abhilfe schaffen.

Kernelemente bei Mehrparteienverträgen (MPV) sind:

- eine frühzeitige Prozessintegration wesentlicher Projektbeteiligter in die Planung,
- eine Kommunikations- und Entscheidungskultur und darauf ausgerichtete Projektorganisation,
- die Erstattung aller direkten Bau- und Planungskosten bis zu einer Obergrenze durch die Bauherrin,
- die Teilung von Kostenmehrungen und Kosteneinsparungen unter den Partnern,
- ein gemeinsames Risikomanagement,
- ein Haftungsverzicht der Bauherrin zumindest hinsichtlich Planungsfehlern,
- kooperatives Baumanagement in der Ausführungsphase (Lean Construction),⁵⁰
- Regularien zur Entscheidungsfindung und Konfliktlösungsmechanismen.⁵¹

Zudem sind klare Zieldefinitionen, eine kooperative Zusammenarbeit, die sorgfältige Auswahl der Projektbeteiligten, Zuverlässigkeit und Teamwork beim Projektgeschäft und eine stetige Leistungsbeurteilung und kontinuierliche Verbesserung zwingende Faktoren bei der erfolgreichen Umsetzung mit einem Mehrparteienvertrag (MPV).⁵²

Beim MPV wird zu Beginn ein Projektteam zusammengestellt. Dieses besteht aus Vertretern aller beteiligten Parteien und ist zuständig für die Organisation und Steuerung des Projektablaufs. Zudem überwacht, überprüft und steuert es die vertraglichen Festlegungen und Fortführungen. Weitere Verantwortungsbereiche sind bspw. die

- Organisation und Durchführung regelmäßiger Besprechungen,
- Einrichtung einer Kommunikationsplattform,
- regelmäßige Analyse des Projektfortschritts und Entwicklung von Ansätzen zur Verbesserung,
- Identifikation und Reduktion etwaiger Projektrisiken,
- Einführung und Überwachung der kooperativen Methoden,
- Strategieerarbeitung für die Nachunternehmer- und Lieferantenvergabe,
- Einführung eines Mängelmanagementsystems,
- Erstellen und Fortschreiben eines Partner-Terminplanes.⁵³

Durch die Anwendung eines MPV werden sowohl die wirtschaftlichen als auch die prozessorientierten Interessen der Parteien auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet. Kosten-, Termin- und Qualitätsaspekte nehmen Einfluss auf die Höhe der Vergütung. Das gemeinsame Planungs- und Entscheidungsmanagement integriert jeden Partner in den gesamten Projektablauf, wodurch Kooperation, Vertrauen und Respekt gefördert werden und eine persönliche Identifikation mit dem Projekt entstehen kann. Mit geringeren Haftungsrisiken, guten Gewinnchancen, einer offenen Kommunikation und Kooperation und dadurch auch einer höheren Zufriedenheit der Beteiligten im Prozess wird die Konfliktneigung im Bauprojekt reduziert sowie die Gewähr für Zeit- und Kostentreue deutlich gesteigert.⁵⁴

⁴⁹ Vgl. Becker und Roman-Müller (2022), S. VII

⁵⁰ Vgl. BMWSB (2022) „Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen“, S.1

⁵¹ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 113

⁵² Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 111

⁵³ Vgl. BMI (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, S. 164

⁵⁴ Vgl. BMWSB (2022) „Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen“, S.9

Mehrparteienvertrag im Verfahren integrierter Projektabwicklung („IPA“)

Die Integrierte Projektabwicklung (IPA) ist ein Abwicklungsmodell, welches die wesentlichen Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen eines Projekts – kulturell, organisatorisch, prozessual, ökonomisch und vertraglich integriert. Im Kern schafft IPA die Rahmenbedingungen dafür, dass Bauherr, Planer und Bauausführende von Beginn an die Wertschöpfung in den gemeinsamen Fokus ihrer Tätigkeit stellen können und die dafür erforderliche Kollaboration in ihrem ökonomischen Interesse liegt.⁵⁵

Der Deutsche Anwalt Verein hat in seinem Bericht zur 19. Sitzung des AK Internationales Baurecht der ARGE Baurecht am 05.03.2020 in Leipzig sechs Strukturelemente beim IPA-Vertragsmodell, wie in der folgenden Abbildung dargestellt, identifiziert:⁵⁶

Abbildung 4: Strukturelemente beim IPA-Vertragsmodell⁵⁷



Zudem zeichnet sich IPA durch eine neue Projektkultur aus, in der Prinzipien wie gegenseitiges Vertrauen, Kooperation und Kollaboration, Transparenz, Einstimmigkeit und gemeinsame Haftung gelebt werden sollen.⁵⁸ Das Vergabeverfahren unterscheidet sich zudem stark von den herkömmlich gängigen Beschaffungsmodellen. Partner werden nicht in einem langwierigen Auswahlverfahren „geprüft“ sondern über bspw. Assessment-Center finden Workshops mit den Bietern statt. Man fokussiert sich weniger auf die Angebotspreise und Referenzen eines Bauunternehmens, sondern auf die zukünftigen Projektmitarbeiter mit ihrem Mind-Set, Verhalten, die Unternehmens-Kultur und –Struktur. Die Leitplanken der gemeinsamen Zusammenarbeit werden nach der Beauftragung gemeinsam erarbeitet.

⁵⁵ Vgl. Becker und Roman-Müller (2022), S. VII

⁵⁶ Vgl. Deutscher Anwalt Verein (2020) „AK international“

⁵⁷ Darstellung PD (2023)

⁵⁸ Vgl. Becker und Roman-Müller (2022), S. 1

4.3 Modifiziertes Beschaffungsmodell: Das Kooperationsmodell

Nach Hinweisen des Marktes über die Notwendigkeit weiterer alternativer Beschaffungsmodelle, wurde durch PD für ein spezifisches Projekt das Beschaffungsmodell „Kooperationsmodell“ entwickelt und umgesetzt.

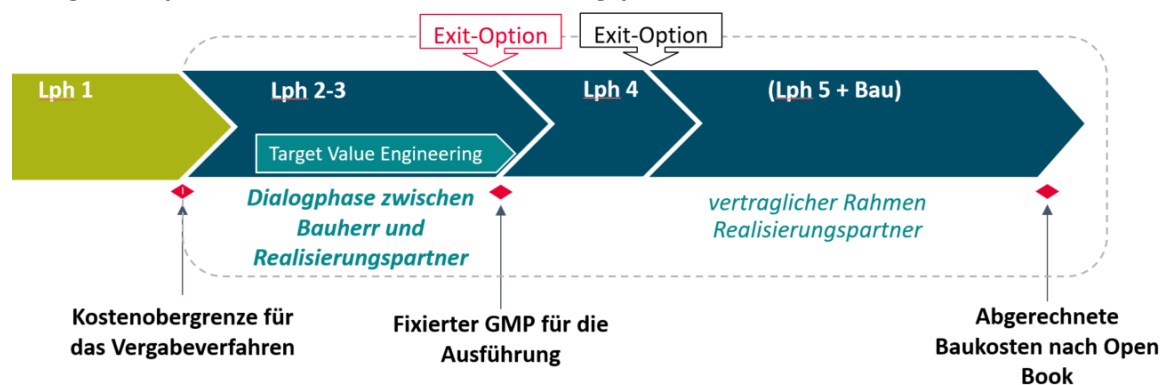
Die in den vorherigen Kapiteln dargestellten alternativen Beschaffungsmodelle zeigen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung positive Gemeinsamkeiten auf. Darüber hinaus wurden von Auftraggeberseite weitere Aspekte benannt die bei der Beschaffung seiner Baumaßnahme Berücksichtigung finden sollen.

Das Kooperationsmodell verknüpft traditionelle Beschaffungsmodelle und Vertragsstrukturen mit dem Element der Kooperation. Der Fokus liegt hier auf der Kooperation aller Akteure. Der Auftraggeber vergibt je nach Beschaffungsstrategie TU- oder ÖPP-Verträge und integriert vertraglich, ggf. über eine „Rahmen“-vereinbarung, die Elemente zu den zentralen Aspekten

1. Kooperation (bspw. methodische und strukturelle Elemente sowie Mitwirkungs- und Anzeigepflichten) und
2. das Anreizsystem Vergütung.

Besonderheit sowie Herausforderung des Modells ist die frühzeitige Bindung relevanter Partner. Je nach Variante erfolgen ggf. eine Einbeziehung mehrerer Partner in die Planung, die Förderung der kooperativen Zusammenarbeit, die grundsätzliche Orientierung an ganzheitlichen TU- bzw. ÖPP-Verträgen, die Reduzierung von Planungsaufwand im Vorfeld bzw. in den Vergabeverfahren, die Leistungsbündelung bevorzugt bei einem Vertragspartner, eine weitgehende Deckelung der Vergütung zum geeigneten Zeitpunkt, eine Festlegung von Obergrenzen über Garantierte Maximalpreis (GMP) sowie Anreizsysteme basierend auf der Einhaltung von Kostenobergrenzen/GMP und projektspezifisch definierten Erfolgsfaktoren.

Abbildung 5: Kooperationsmodell I mit einem Vertragspartner⁵⁹



Kooperationsmodell mit bspw. einem Vertragspartner (I) für Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung (optional), Finanzierung (optional).

1. **Vergabeverfahren:** Planungskosten stehen als Pauschale im Wettbewerb, prozentuale Zuschläge stehen auf Ausführungskosten (AGK, WuG, NU-Zuschlag) sowie Stundenverrechnungssätze im Wettbewerb

⁵⁹ Darstellung PD (2023)

2. Planungsphase: Fixierung des Zielpreises für die Ausführung mit Kostenberechnung sowie Anreizvergütung für Auftragnehmer in Abhängigkeit von einer Unterschreitung des Zielpreises; Exit-Option für Bauherren bei Überschreitung des Zielpreises, ggf. Malusregelung für Terminüberschreitungen

3. Ausführungsphase: Vergütung über Pauschale oder GMP (mit weiterer Anreizvergütung in Abhängigkeit von einer Unterschreitung des Zielpreises), alternativ Vergütung auf Basis der anfallenden Kosten zzgl. pauschalierter Zuschläge (mit Bonus/Malus in Abhängigkeit von Unter- bzw. Überschreitung des Zielpreises), sowie ggf. Malusregelung für Terminüberschreitungen

Weitere Informationen zum ausgestalteten modifizierten Beschaffungsmodell werden in dem Steckbrief „Kooperationsmodell“ in der Anlage II dargestellt.

Kooperationen in einem Bauprojekt bedeuten, dass man gemeinsam unter den Projektbeteiligten ein festgelegtes Ziel verfolgt. Die Projektkultur, das Know-how, das Risikomanagement und die Vergütung werden zusammen festgelegt und vereinbart. Das Kooperationsmodell ist eine neue Beschaffungsvariante für eine integrierte und kooperative Projektabwicklung für (öffentliche) Bauvorhaben. Das Modell teilt sich in vier Kernbereiche auf: Projektphasen, Vergütungsmodell, Projektkultur und -organisation sowie Vertragskonstellation. Bei der Anwendung des Modells vereinbaren die Parteien einen Vertrag ohne Festlegung der Planungs- und Baukosten. Diese werden erst nach Vertragsabschluss gemeinsam in der ersten Phase erarbeitet. Das Modell sieht zudem vor, dass dem Auftragnehmer ggf. mit gewissen Obergrenzen oder Einschränkungen grundsätzlich die Kosten für Planung und Bau (in Abhängigkeit der Vertragsgestaltung) erstattet werden und lediglich ein Gewinn abhängig von den Zielkosten und weiteren vereinbarten Zielen ist. Durch die Anwendung des Modells sollen eine positive Projektkultur sowie Konfliktsysteme implementiert werden, wesentliche Projektbeteiligte werden frühzeitig eingebunden und es können hierdurch Optimierungsmöglichkeiten aufgegriffen werden.

Mit dem dargestellten alternativen Beschaffungsmodell wird aufgezeigt, dass es für kooperative Verhaltensweisen der Berücksichtigung verschiedener z.T. neuer Aspekte bei der Ausgestaltung der Vergabeunterlagen und Verfahrensabläufe bedarf, aber auch einer Kulturänderung in der Bauwirtschaft und insbesondere bei den öffentlichen Bauherren. Insbesondere für die frühzeitige Einbindung der wesentlichen Baubeteiligten sind Lösungsvarianten zu finden und attraktive Rahmenbedingungen seitens der öffentlichen Hand zu schaffen.

Abbildung 6: Kernelemente der kooperativen Projektabwicklung⁶⁰



⁶⁰ Darstellung PD (2023)

5 Rechtliche Hinweise für öffentliche Auftraggeber

Die Auswahl eines Beschaffungsmodells für die Umsetzung eines konkreten Bauvorhabens setzt auch die Einbeziehung grundsätzlicher vergabe- und vertragsrechtlicher Fragestellungen voraus. Nur so kann die rechtssichere Vorbereitung und Durchführung des Vorhabens bestmöglich gewährleistet werden.

Diese umfassen insbesondere:

- Frühzeitige und sorgfältige Vergabekonzeption, unter anderem unter Berücksichtigung der konkreten Bedarfsermittlung, Identifikation der Rollen und Kompetenzen im Projekt, Identifikation projektspezifischer Risiken und Herausforderungen usw., gegebenenfalls auch unter Berücksichtigung einer
- Frühzeitige Marktansprache, beispielsweise in Form einer Interessentenkonferenz (Interessenbekundungsverfahren) im Vorfeld des förmlichen Vergabeverfahrens zum Zweck der Projektvorstellung (inhaltlich und zeitlich), Erhalten von Hinweisen zur grundsätzlichen Realisierbarkeit und Marktgängigkeit sowie zielgerichteter Hinweise zur sinnvollen vergabe- und vertragsrechtlichen Ausgestaltung des Projektes;
- Durchdachte Ausgestaltung der Vergabeunterlagen unter Berücksichtigung möglicher Vereinfachungen und vergaberechtlicher Flexibilitäten (bspw. Berücksichtigung von Optionen und Nebenangeboten, Wahl der Eignungs- und Zuschlagskriterien mit konkretem Markt- und Projektbezug);
- Auftragsvergabe unter Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen und Grundsätze, beispielsweise im Hinblick auf die Wahl der Verfahrensart, Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung der Bieter im Verfahren sowie insbesondere dem
 - Grundsatz der Losvergabe (§ 97 Abs. 4 GWB): Danach sind Aufträge grundsätzlich losweise zu vergeben. Eine davon abweichende Gesamtvergabe des Auftrages setzt voraus, dass diese aus wirtschaftlichen (bspw. unverhältnismäßige Verteuerung, starke Verzögerung des Gesamtprojekts, unwirtschaftliche Zersplitterung) oder technischen Gründen (bspw. unauflöslicher Funktionszusammenhang der Leistung, Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen aufgrund schwieriger Abgrenzung von Verantwortungsbereichen) gerechtfertigt werden kann. Die Rechtfertigung muss zwingend auf der Grundlage einer sorgfältigen und umfassenden Auseinandersetzung mit dem konkreten Vorhaben unter Abwägung mit dem Erfordernis der Gesamtvergabe erfolgen und diese sorgfältig begründet und dokumentiert werden. Rein generalisierende Ausführungen genügen den Anforderungen an eine rechtssichere Begründung der Gesamtvergabe, insbesondere mit Blick auf die tiefgehende inhaltliche Überprüfung durch Nachprüfungsinstanzen, nicht. Im Falle der losweisen Vergabe ist der gewählte Loszuschnitt zwingend an den tatsächlichen und aktuellen Marktgegebenheiten zu messen.
 - Zulassung von Nebenangeboten: Die von den Marktteilnehmern immer wieder gewünschte Zulassung von (innovativen) Nebenangeboten (d.h. von Angeboten, die von den Anforderungen der Leistungsbeschreibung abweichen) ist vergaberechtlich nur dann zulässig, wenn durch die Bekanntmachung konkreter Mindestanforderungen (die sich nicht lediglich in Allgemeinplätzen wie „gleichwertig“ erschöpfen dürfen) an die noch unbekannten Nebenangebote sichergestellt ist, dass nur gleichwertige Angebote miteinander verglichen werden und nicht Angebote zulässig werden, die z.B. lediglich weniger Leistung für weniger Geld beinhalten. Ob die aufgestellten Mindestanforderungen den hierfür von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen genügen und ob diese bei der Prüfung konsequent berücksichtigt wurden, ist separat vergaberechtlich überprüfbar. Danach zulässige Nebenangebote müssen dann bei entsprechendem gerichtlich überprüfbarem Wertungsergebnis bei fortbestehendem Bedarf beauftragt werden, auch wenn die ursprünglich ausgeschriebene Lösung lieber gewünscht würde. Anstelle von Nebenangeboten

ist es aber z.B. möglich, durch eher qualitative / funktionale Anforderungen verschiedene ggf. innovative Lösungsmöglichkeiten des Marktes im Rahmen der Leistungsbeschreibung zuzulassen, ohne vergaberechtlich schwierige Nebenangebote förmlich zuzulassen.

- Verhandlungsverfahren: Für funktionale Leistungsbeschreibungen oder kooperative Vergabemodelle dürfte sich häufig ein Verhandlungsverfahren empfehlen, welches jedoch in der Regel (außer bei Planervergaben) der besonderen Begründung (z.B. mit vom Auftrag umfassten konzeptionellen oder innovativen Lösungen oder einer fehlenden Möglichkeit, die Leistung mit ausreichender Genauigkeit durch Verweis auf europäische Normen zu beschreiben) bedarf. Die Begründung ist sorgfältig zu dokumentieren. Ggf. kann hier auch der Wettbewerbliche Dialog gewählt werden, falls bspw. Leistungen noch nicht abschließend definiert werden können oder /und eine Wertungsmatrix nicht vollständig konkretisiert werden kann.
- Eignungs- und Zuschlagskriterien: Nicht nur bei der Auswahl von Bietern für innovative Leistungen oder eher neuartige kooperative Vertragsmodelle ist auf eine angemessene Ausgestaltung der Eignungskriterien zu achten. Die persönliche Erfahrung und Qualifikation der vorgesehenen Projektmitarbeiter kann gerade in neuartigen kooperativen Vertragsmodellen insbesondere in den Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, wobei immer darauf zu achten ist, dass alle gewählten Zuschlagskriterien nicht nur von Mindestanforderungen und vertraglichen Ausführungsbestimmungen abgegrenzt, sondern auch sinnvoll mit dem Vertrag verknüpft werden, d.h. dass z.B. für den Zuschlag bewertetes Personal auch vertraglich abgesichert vom AN tatsächlich einzusetzen ist. Auch bei Ausgestaltung eines Vertrages im open-book-Verfahren ist idR. dennoch eine angemessene Berücksichtigung des Preises im Rahmen der Zuschlagskriterien sicherzustellen, um tatsächlich das wirtschaftlichste Angebot beauftragen zu können. Vorstellbar wären hier etwa Angebote auf Zuschlagssätze, der niedrigste GMP o.ä.
- Vertragliche Ausgestaltung des gewählten Beschaffungsmodells, beispielsweise unter Berücksichtigung kooperativer Elemente, Anreizmodelle, Risikoverteilung.

Die Einzelheiten und individuellen rechtlichen Hinweise zu den einzelnen Beschaffungsmodellen ergeben sich jeweils aus den dazu gehörigen Steckbriefen aus der Anlage II.

6 Nutzwertanalyse für die Wahl eines Beschaffungsmodells

Welches Beschaffungsmodell für welches Projekt voraussichtlich am zielführendsten ist, kann anhand einer Nutzwertanalyse (NWA) konkretisiert werden. Die Beschaffungsmodelle werden anhand vertiefender, qualitativer Kriterien evaluiert, um deren Eignung für öffentliche Bauprojekte anhand von z. B. Einflussmöglichkeit des Auftraggebers, Wirtschaftlichkeit, Personalressourcen in der Planung sowie Bauausführung, Kompetenzanforderung auf Auftraggeberseite sowie die Marktgängigkeit zu überprüfen.

Für die Auswahl eines geeigneten Beschaffungsmodells wurde die Nutzwertanalyse als Excel-Anwendung erstellt. **Die Darstellung der Excel-Anwendung befindet sich in der Anlage I.** Die Nutzwertanalyse wurden aus den Ergebnissen der vorangegangenen Kapitel hergeleitet. Sie zeigt typische Kriterien für die Auswahl eines projektspezifischen Beschaffungsmodells auf. In der Nutzwertanalyse wird zwischen den Beschaffungsmodellen Einzelgewerkvergabe, GP-Vergabe, GU-Vergabe, TU-/SEP-Vergabe, ÖPP-Vergabe, MPV-Vergabe und Kooperationsmodell unterschieden. Die Nutzwertanalyse sollte stetig angepasst und ergänzt werden.

Die entwickelte Nutzwertanalyse verfolgt das Ziel, Transparenz bei der Entscheidung für ein Beschaffungsmodell zu schaffen. Das Auseinandersetzen mit projektspezifischen Kriterien wird gefördert und die Anwendung kann bspw. im Rahmen eines Workshops als Basis für den Austausch mit Kollegen und Externen genutzt werden. Zudem hilft die Anwendung als Argumentationshilfe, warum man sich für ein spezielles Beschaffungsmodell entschieden hat und wie der Entscheidungsprozess erfolgt ist. Das systematische Vorgehen wird durch den Bearbeiter anhand der Nutzwertanalyse dokumentiert. Die Kriterien wurden nach der Priorisierung des BLB NRW erarbeitet und sind auf die eigenen Bedürfnisse anzupassen.

Die Anwendung dient als Vorlage für weitere Entwicklungen und soll als aktives Arbeitsinstrument verstanden werden.

Die Excel-Anwendung beinhaltet eine Vielzahl an Macros und Automatisierungen zur Vereinfachung der Bearbeitung und Einhaltung der Systematisierung der Informationen durch den jeweiligen Anwender. Das Excel-Format wurde zur einfachen Handhabung für die Anwendung gewählt. Die Anwendung kann an die individuellen Bedürfnisse des Mitarbeiters selber leicht angepasst werden.

Grundsätzlich sollte vor der Nutzung der Excel-Anwendung ein solides Grundlagenwissen zu gängigen und alternativen Beschaffungsmodellen vorhanden sein. Die Anwendung erfolgt nicht rein intuitiv. Insbesondere die hier verwendeten Definitionen der Modelle sind zu berücksichtigen (**vgl. Anlage II**).

6.1 Systematischer Ablauf

In diesem Kapitel wird Ihnen die Vorgehensweise bei der Anwendung dargelegt. Im ersten Abschnitt erhalten Sie einen kurzen Überblick über den systematischen Ablauf anhand der Bestandteile der Excel-Anwendung. Im zweiten Abschnitt wird Ihnen das genaue Vorgehen anhand von Screen-Shots dargestellt (vgl. 6.2 sowie Anlage I).

Die NWA unterteilt sich in drei Schritte, die aufeinander aufbauen. Jeder der drei Schritte wird in der Excel-Anwendung dargestellt:

1. Im ersten Schritt ist durch den öffentlichen Auftraggeber eine Projekteinordnung anhand von vorgegebenen Merkmalen für das jeweils betrachtete Projekt zu erarbeiten.
2. Danach werden durch ein Brainstorming projektspezifische Kriterien erhoben und priorisiert.

3. In einem weiteren Arbeitsblatt werden diese sowie weitere Kriterien auf einer Skala von 0-3 priorisiert und es erfolgt eine automatisierte Bewertung und es generiert sich automatisch eine Gesamtpunktzahl für die Wahl eines Beschaffungsmodells.

Das Gesamtergebnis ist durch die Steckbriefe in der Anlage II zu validieren. Anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie mit juristischer Abstimmung kann das gewählte Beschaffungsmodell auf Rechtssicherheit geprüft und – sofern erforderlich – mit entsprechenden Vermerken begründet werden.

SCHRITT 1: PROJEKTEINORDNUNG

Das erste Arbeitsblatt dient der Zusammenfassung von projektspezifischen Informationen. Hierdurch setzt sich der Anwender mit seinem zukünftigen Projekt detailliert auseinander und kann entsprechende Schnittstellen und Problemstellungen frühzeitig erkennen und dokumentieren.

Im Ersten Schritt erfolgt die Projekteinordnung.

Die Projekteinordnung erfolgt anhand von fünf Merkmalen. Die Merkmale sind für die spezifische Baumaßnahme zu definieren. Nach Festlegung der Merkmale sind die Rahmenbedingungen für das Projekt definiert. Die Merkmale sowie deren Varianten sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Auswahl der Merkmale für eine spezifische Baumaßnahme

Schritt 1: Besonderheiten des Projektes	
Projektart	Neubau, Bestandsgebäude
Projektspezifische Sicherheitsanforderungen	Vorhanden, nicht vorhanden
Komplexität der Bauaufgabe	Weniger komplex, komplex, äußerst komplex
Projektsorte nach Bauvolumen	Ca. Bauinvestitionsvolumen
Projektleistungen im Vergabeverfahren	Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren

SCHRITT 2: BRAINSTORMING PROJEKTSPEZIFISCHER KRITERIEN

Beim Brainstorming werden die projektspezifischen Kriterien für die anstehende Baumaßnahme erhoben und in der Excel-Anwendung auf dem gleichen Arbeitsblatt dokumentiert. Dies kann durch den einzelnen Mitarbeiter oder in Rahmen eines Workshops mit ausgewählten Teilnehmern erfolgen. Das Sammeln von Kriterien dient dazu, sich die Besonderheiten des Projektes bewusst zu machen. Hierdurch kann man die erhobenen Informationen im nächsten Schritt Priorisieren. In dem Arbeitsblatt der Excel-Anwendung kann zwischen der Priorität 0-3 gewählt werden. Für bspw. einen Bauherrn, der starken Einfluss auf die Projektabläufe und Entscheidungen nehmen möchte, ist dies bei den Kriterien anhand einer hohen Priorität zu beachten. Ziel dieses Arbeitsblattes ist es unvoreingenommen sich mit dem anstehenden Projekt auseinander zu setzen und Risiken sowie Hemmnisse für den Ablauf des Bauprojektes zu ermitteln.

SCHRITT 3: NUTZWERTANALYSE

Der Schritt 3 ist der letzte Schritt bei der Analyse eines geeigneten Beschaffungsmodells. Dieser nimmt zudem am meisten Zeit in Anspruch und wird auf einem separaten Arbeitsblatt umgesetzt. Hier schaut der Anwender sich detailliert Kriterien für seine Baumaßnahme an und wertet diese. Die dargestellten Kriterienengruppen und Kriterien sind ein Vorschlag. Diese können nach Bedarf angepasst und durch die Kriterien aus dem Brainstorming erweitert werden. Folgende Kriterien finden aktuell in der Nutzwertanalyse eine Berücksichtigung:

Tabelle 3: Kriterienkatalog⁶¹

Nr.	Kriterium
1	Stakeholder
A	Einbeziehung des Bauunternehmens ab Lph [1 /3 /5 /7] HOAI
B	Einbeziehung des Planers bis Lph [3 /5 /alle] HOAI
C	[Geringe/ mittlere/ hohe] Personalkapazitäten für die Planungsphase beim Auftraggeber vorhanden
D	[Geringe/ mittlere/ hohe] Personalkapazitäten für die Projektausführung beim Auftraggeber
E	Einflussnahme von weiteren Interessengruppen [bspw. Anwohner, Umwelt, ...]
2	Planung
A	Beschleunigung durch Optimierung der Planungs- und Bauphase durch das Bauunternehmen gewünscht
B	Flexibilität hinsichtlich Planungsänderungen gewünscht
C	Optimierungsmöglichkeiten der Planung durch das Bauunternehmen vorhanden
D	Einbindung von Innovationen durch das Bauunternehmen vorhanden
E	Einfache Übertragung von Nachhaltigkeitsanforderungen
3	Vergabeverfahren
A	Hohe Anzahl der Bieter im Wettbewerb
B	Kurze Dauer des Vergabeverfahrens gewünscht
C	Berücksichtigung der Betriebskosten im Vergabemodell gewünscht
D	Risikoübertragung zwischen den Vertragspartnern gewünscht
E	Flexibilität im Vergabeverfahren für die AN gewünscht
F	Gute Kontrollmöglichkeiten nach Zuschlag durch den AG
4	Projektbesonderheiten
A	Fehlende Informationstiefe der Grundlagenermittlung zum Nutzerbedarf und Projektgegebenheiten vorhanden
B	Stetige Einflussnahme des Nutzers zu erwarten
C	Spezifizierung der Planer und Ausführenden notwendig
D	Hohe Komplexität der Bauaufgabe vorhanden

⁶¹ Darstellung PD (2023)

E	Es ist eine kritische Infrastruktur vorhanden
F	Eine hohe Budgetsicherheit ist notwendig
G	Eine hohe Budgetflexibilität ist notwendig
H	Eine hohe Terminalsicherheit ist notwendig
I	Eine hohe Terminflexibilität ist notwendig
J	Eine hohe Qualitätssicherheit ist notwendig
K	Bauinvestitionsvolumen: [kleiner 15; 15-50; 50-100] Mio. €

Die Kriterien sind im ersten Schritt zu priorisieren und entsprechend der erhobenen Kriterien aus dem Schritt 2 zu ergänzen. Sobald eine Priorisierung durch den Anwender vorgenommen wurde wird automatisch eine Gewichtung der Beschaffungsmodelle für das Kriterium vorgenommen werden. Je Gewichtungspunkt erfolgt eine unterschiedliche Farbgebung des Kästchens. Dies dient der visuellen Unterstützung bei der Einordnung der Beschaffungsmodelle (vgl. Kap.6.2).

Die Priorisierung summiert sich mit der Gewichtung eines Kriteriums auf. Pro Kriteriengruppe wird eine Gesamtsumme je Beschaffungsmodell dargestellt sowie erfolgt am Ende der Tabelle die Darstellung der Gesamtsumme für ein Modell.

6.2 Darstellung der Vorgehensweise

Nach dem Öffnen des Excel-Dokuments „Nutzwertanalyse_Beschaffungsmodelle“ ruft sich der Mitarbeiter das Arbeitsblatt „1 | Brainstorming“ auf.

In dem Arbeitsblatt konkretisiert er die Merkmale seines Projektes. Beispielweise unterscheidet er im ersten Schritt, ob seine Baumaßnahme ein Neubauprojekt ist oder ein Bestandsprojekt. Dann überprüft er, ob es bei seinem Projekt Sicherheitsanforderungen gibt und welche Höhe das Bauvolumen einnehmen wird. Danach wählt er aus, welche Leistungen im Vergabeverfahren an das Bauunternehmen vergeben werden sollen.

Im nächsten Schritt formuliert der Anwender auf dem Arbeitsblatt „1 | Brainstorming“ weitere projektspezifische Kriterien und priorisiert diese zwischen 0-3 Pkt. Hierfür stehen freie Felder zur Verfügung. Diese können bei Bedarf auch durch das Hinzufügen von Zeilen erweitert werden. Folgend ein Beispiel weiterer Kriterien mit Zuordnung einer Priorisierung.

Abbildung 7: Screen-Shot eines Auszugs aus Arbeitsblatt „1 | Brainstorming“ ⁶²

Kriteriengruppe	Projektspezifische Kriterien	Priorität [0, 1, 2, 3]
1 Stakeholder	Bspw. Berücksichtigung des Denkmalschutzes	
1 Stakeholder	Bspw. Berücksichtigung anstehender Schadstoffsanierungen	
1 Stakeholder		

⁶² Darstellung PD (2023)

Hier hilft es auch sich mit den Kollegen zu Ihren Einschätzungen und Erfahrungen auszutauschen. Die Zeilenanzahl kann nach Bedarf erweitert werden. Die Anzahl sollte aber „lebbar“ und die Formulierungen sollten zudem für Dritte verständlich sein.

Nach dem Brainstorming ruft sich der Mitarbeiter das Arbeitsblatt „2 | Nutzwertanalyse“ auf.

In dem Arbeitsblatt sind im ersten Schritt die Leistungen (Spalte F-R), die im Schritt 1 ausgeschieden sind, auszublenden (Punkt 1). Im nächsten erfolgt die Priorisierung der einzelnen Kriterien (Punkt 2). Falls Kriterien fehlten, wurden diese über das Arbeitsblatt 1 automatisiert jeder Kriteriengruppe hinzugefügt (Punkt 3). Sobald eine Priorität vorgenommen wird, werden die graudargestellten Felder farbig und es wird eine Gewichtung je Beschaffungsmodell vorgenommen (Punkt 5). Die Gewichtung kann zwischen 0 und 2 Punkten liegen und die Wahl wird farblich nach der Punktwahl dargestellt. Nützliche Kommentare können in der Kommentarspalte vorgenommen werden (Punkt 4). In der folgenden Abbildung wird ein Ausschnitt der Nutzwertanalyse dargestellt mit den einzelnen Schritten.

Abbildung 8: Screen-Shot eines Auszugs aus Arbeitsblatt „2 | Nutzwertanalyse“ ⁶³

 = Scroll-Down Menü

1 Stakeholder		Priorisierung [Nr.]	Kommentar	Planen+Bauen			
		[0, 1, 2, 3]		GU [ab Lph 5]	TU/SEP	MPV	KoPa
A	Einbeziehung des Bauunternehmens ab Lph 5 HOAI						
B	Einbeziehung des Planers bis Lph 5 HOAI						
C	Geringe Personalkapazitäten für die Planungsphase beim Auftraggeber vorhanden						
D	Mittlere Personalkapazitäten für die Projektausführung beim Auftraggeber						
E	Einflussnahme von weiteren Interessengruppen [bspw. Anwohner, Umwelt, ...]						
F	[Einfügen eines neuen Kriteriums aus dem Brainstorming] ...						
G	...						
Summe je Kategorie				0	0	0	0

Die Priorisierung wird je Kriterium mit der Gewichtung aufsummiert.

Abbildung 9: Screen-Shot eines Auszugs aus Arbeitsblatt „2 | Nutzwertanalyse“ ⁶⁴

 = Scroll-Down Menü

1 Stakeholder		Priorisierung [Nr.]	Kommentar	Planen+Bauen			
		[0, 1, 2, 3]		GU [ab Lph 5]	TU/SEP	MPV	KoPa
A	Einbeziehung des Bauunternehmens ab Lph 5 HOAI	2		2	0	0	0
B	Einbeziehung des Planers bis Lph 5 HOAI	1		1	0	0	0
C	Geringe Personalkapazitäten für die Planungsphase beim Auftraggeber vorhanden	1		2		2	
D	Mittlere Personalkapazitäten für die Projektausführung beim Auftraggeber						
E	Einflussnahme von weiteren Interessengruppen [bspw. Anwohner, Umwelt, ...]						
F	...						
G	...						
Summe je Kategorie				7	0	2	0

⁶³ Darstellung PD (2023)

⁶⁴ Darstellung PD (2023)

Wie bei dem Kriterium 1.A dargestellt, wird entsprechend weiter die Tabelle befüllt.

Am Ende der Tabelle erhält der Anwender eine Gesamtsumme je Beschaffungsmodell sowie die Darstellung der Höchstpunktzahl.

Abbildung 10: Screen-Shot eines Auszugs aus Arbeitsblatt „2 | Nutzwertanalyse“⁶⁵

Summe je Kategorie	22	24	22	17	13	14	18	18
Gesamtsumme über alle Kategorien	47	53	47	46	41	38	47	42
Höchstpunktzahl	81	90	81	72	66	75	90	90

Nachdem die gesamten Kriterien analysiert wurden, wird die Gewichtung übersichtlich farblich und bewertet dargestellt. Hierdurch hat der Anwender sich eine gute Argumentationshilfe für die Wahl eines Beschaffungsmodells erarbeitet. Die Erkenntnisse können für weitere Entscheidungen als Grundlage genutzt werden. Das Ergebnis ist eine Tendenz und muss in die Gesamtstrategie des Bauherrn eingeordnet werden.

⁶⁵ Darstellung PD (2023)

7 Zusammenfassung und Ausblick

Der vorliegende Leitfaden gibt zu Beginn einen Einblick in die Problemfelder sowie Veränderungen des Marktes bezüglich der Beschaffung von Baumaßnahmen der öffentlichen Hand. Es wurde die Ist-Situation marktüblicher Beschaffungsmodelle aufgezeigt und die Ergebnisse aus den Marktgesprächen dargestellt, aus denen Anforderungen für alternative und ein neuartiges Beschaffungsmodell als weitere Option zu Wahl für öffentliche Auftraggeber belegt werden. Aus den Erkenntnissen wurde eine Nutzwertanalyse entwickelt. Die inhaltlichen Bestandteile sowie die konkrete Vorgehensweise wurden dargestellt.

Die Bedeutung einer effektiven Beschaffungsstrategie für öffentliche Auftraggeber wurde betont und dass die Auswahl des richtigen Beschaffungsmodells maßgeblich zum Erfolg eines Projektes beiträgt.

Dieser Leitfaden besteht aus folgenden Hauptpunkten:

1. Beschreibung von Beschaffungsmodellen: in den erarbeiteten Steckbriefen je Beschaffungsmodell werden die Besonderheiten gängiger Beschaffungsmodelle aufgezeigt.
2. Chancen-Risiken-Stärken-Schwächen: zudem wurde je Steckbrief eine SWOT-Analyse erarbeitet.
3. Durchführung von Marktgesprächen: Diese wurden geführt um einerseits eine Einschätzung zu gängigen und alternativen Beschaffungsmodellen und andererseits Empfehlungen für Vergaben zu erhalten.
4. Alternative Beschaffungsmodelle: aus der Ist-Situation gängiger Beschaffungsmodelle sowie den Erkenntnissen aus den Marktgesprächen werden alternative und ein neuartiges Beschaffungsmodell als weitere Option zu Wahl für öffentliche Auftraggeber aufgezeigt. Das modifizierte Beschaffungsmodell „Kooperationsmodell“, soll der öffentlichen Hand ein weiteres Modell zur Förderung partnerschaftlicher Zusammenarbeit bei großen Bauprojekten bieten.
5. Die rechtlichen Hinweise zum Ende des Leitfadens vergleichen die Wünsche des Marktes mit den Realisierungsmöglichkeiten aus dem Vergaberecht sowie die Integration von Entwicklungspotentialen bei zukünftigen Vergabeverfahren.
6. In der Nutzwertanalyse werden den Beschaffungsmodellen Auswahlkriterien gegenübergestellt und der Anwender kann nach klaren Kriterien seines Projektes ein optimales Beschaffungsmodell für seine Bedürfnisse ablesen. Hierbei werden zwischen den Schritten Projekteinordnung, Brainstorming und Nutzwertanalyse unterschieden.

Vor Anwendung dieses Leitfadens wird empfohlen, die eigenen Prozesse und Bedürfnisse sorgfältig zu analysieren, um für ein spezifisches Projekt ein passendes Beschaffungsmodell auszuwählen. Hierzu kann die Definition einer Beschaffungsstrategie zielführend sein. Flexibilität, Offenheit und kulturelle Anpassungen sind für die Anpassung auf zukünftige Marktbedürfnisse von großer Relevanz für die öffentliche Hand.

In Anbetracht der sich stetig verändernden Geschäftsfelder, technologischer Entwicklungen und Marktänderungen wird die Weiterentwicklung von Beschaffungsmodellen eine stetige und entscheidende Rolle für den Erfolg von Bauprojekten spielen und großen Einfluss auf die Prozesse bei Vergaben der öffentlichen Hand haben.

Folgende Punkte finden zukünftig verstärkte Relevanz bei Baumaßnahmen. Daher ist dies bei der Anwendung stets zu berücksichtigen:

- **Innovative Technologien und die Digitalisierung:** Die zunehmende Integration von digitalen Prozessen bei der Projektvorbereitung sowie der Bauabwicklung sind bei zukünftigen Vergabeverfahren zu berücksichtigen und die öffentliche Hand wird sich in die Lage versetzen müssen, diese zu steuern und bestmöglich für sich zu nutzen. Dies ermöglicht eine präzisere Bedarfsprognose, effizientere Verwaltung und schnellere Reaktionen auf Marktveränderungen.

- **Nachhaltigkeit:** Zukünftige Beschaffungsmodelle werden vermehrt auf die Nachhaltigkeit von Baumaßnahmen ausgerichtet sein. Die öffentliche Hand als Auftraggeber wird verstärkt Auftragnehmer auswählen, die umweltfreundliche Praktiken und soziale Verantwortung priorisieren. Die Berücksichtigung dieser Faktoren ist im Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Das Image der Baubranche wird durch die Verbesserung der Nachhaltigkeit von Bauprojekten und -prozessen positiven Einfluss nehmen.
- **Kultur:** Die heutige Baubranche fordert Flexibilität und partnerschaftliche Zusammenarbeit. Die öffentliche Hand wird vermehrt Beschaffungsmodelle nutzen, die diese Optionen unterstützen. Alternative Beschaffungsmodelle wie z.B. Mehrparteienverträge müssen sich bei Hochbauprojekten noch beweisen und eingeübt werden. Hier gilt es, gute Erfahrungen über Pilotprojekte und Wissens-Sharing zu sammeln. Die Offenheit für neue Abwicklungsformen sowie Projektorganisationen bis hin zu Kulturänderungen sind voranzubringen.

Die öffentliche Hand sollte bzw. muss bereit sein, sich an verändernde Marktbedingungen anzupassen und innovative Ansätze in ihren Beschaffungsstrategien zu berücksichtigen, um langfristigen Erfolg bei ihren Baumaßnahmen zu erzielen. Die kontinuierliche Überwachung und Anpassung der Vergabeprozesse wird entscheidend sein, um sich den Herausforderungen der Zukunft bestmöglich zu stellen. Das Bauen in der Zukunft wird elementarer, effizienter, partnerschaftlicher, nachhaltiger, modularer, digitalisierter und standardisierter (sein müssen). Auf diese Entwicklung gilt es sich seitens der öffentlichen Hand vorzubereiten und Beschaffungsmodelle entsprechend weiter zu entwickeln.

Literaturverzeichnis

- Amelung, Volker E.** (1996), „Verbesserungsmöglichkeiten bestehende Vergabeverfahren“, Springer Berlin
- American Institute of Architects** (2007) „Integrated Project Delivery: A Guide“. Online verfügbar unter http://info.aia.org/siteobjects/files/ipd_guide_2007.pdf (zuletzt geprüft am: 05.01.2023).
- Becker, Simon Christian; Roman-Müller, Horst** (2022) „Integrierte Projektabwicklung (IPA) - Schnelleinstieg für Bauherren, Architekten und Ingenieure“, Springer Fachmedien Wiesbaden
- Beck-Texte** (2022), „VOB / BGB / HOAI“, 37. Auflage
- Belke, Andreas** (2017) „Vergabep Praxis für Auftraggeber Rechtliche Grundlagen – Vorbereitung – Abwicklung“ 2., aktualisierte Auflage, Springer Fachmedien Wiesbaden
- BMDV** (2020) „Ablauf eines ÖPP-Vergabeverfahrens“, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-wie-laeuft-vergabeverfahren-ab.html?nn=12830>
- BMDV** (2020) „Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-muster-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.html>
- BMI** (2020) „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, Forschungsprogramm Zukunft Bau, Aktenzeichen 10.08.17.7-17.59, Berlin
- BMUB** (2012) „Leitfaden WU Hochbau - Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“, https://www.fib-bund.de/Inhalt/Leitfaden/Wirtschaftlichkeit/2014-08_LFWU_Hochbau_3-Auflage_BMUB_2014.pdf
- BMWSB** (2022) „Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen“, https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/kurzdarstellung-mehrparteienvertraege.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Boldt, A.** (2019) „Integrierte Projektabwicklung – ein Zukunftsmodell für öffentliche Auftraggeber?“, NZBau 9/2019 S. 547 ff.
- Deutscher Anwalt Verein** (2020) „Integrierte Projektabwicklung (IPA) mit Mehrparteienverträgen – Wie weit voraus ist uns die internationale Vertragspraxis?“, Bericht zur 19. Sitzung des AK Internationales Baurecht der ARGE Baurecht am 05.03.2020 in Leipzig, https://arge-baurecht.com/fileadmin/user_upload/artikel/veranstaltungen/Tagungen/2020/BRT-55/AK_International_Nachbericht_19._Sitzung.pdf
- FM.NRW** (2021) „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“, https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/as-set/document/21-01-22_wb-leitfaden_nrw_-_reinversion.pdf
- FM.NRW** (2007) "Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten", https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/wohnen/leitfaden-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-ppp.pdf;jsessionid=E92C6E97D246B58F01C2089E0715A69D.2_cid322?__blob=publicationFile&v=3

Girmscheid, Gerhard (2004) „Projektentwicklung in der Bauwirtschaft – Wege zur Win-Win-Situation für Auftraggeber und Auftragnehmer“, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg

Jakoby, Walter (2021) „Intensivtraining Projektmanagement - Ein praxisnahes Übungsbuch für den gezielten Kompetenzaufbau“, 3. Auflage, Springer Vieweg, Wiesbaden

Gesetz zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (18.12.2012) über Recht.NRW.de, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000415

Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) (2018), aufgerufen über Recht.NRW.de, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (18.04.2016), aufgerufen über dejure.org <https://dejure.org/gesetze/GWB/97.html>

MHKBD (2022)

Pease, James (2018). What is integrated project delivery. The contract (Part 1 of 3). <https://lean-ipd.com/blog/what-is-integrated-project-delivery-the-contract/>.

Pechlaner, H.; v. Holzschuher, W.; Bachinger, M. (2009), „Unternehmertum und Public Private Partnership - Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen“ ISBN 978-3-8349-1631-0, Gabler | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden

Pfnür, A.; Schetter, C.; Schöbener, H. (2008), „Risikomanagement öffentlicher Infrastrukturinvestitionen in Public Private Partnerships.“ Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD). Darmstadt.

Richtlinie 2014/24/EU (10.11.2021) Delegierte Verordnung (EU) 2021/1952 der Kommission vom 10.11.2021 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe (Text von Bedeutung für den EWR); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1952&from=DE>

Vergabeverordnung (VgV), Gesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691)

Impressum

Investitionsberatung

im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Beratende Institution

Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)

Autor:innen

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Dr.-Ing. Maike Eilers

mit der Unterstützung der PD-Mitarbeiter:innen:

Marlene Lindemann, Georg Stahlmann, Anett Sommer, Simon Singer, David Hanstedt, Finn Stracke

Stand

April 2024

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Anlagen

I. Nutzwertanalyse

Projektspezifische Kriterien: BRAINSTORMING

Schritt 1

Projekteinordnung

Projektname	
Projektart	<i>Neubau / Bestand</i>
Projektspezifische Sicherheitsanforderungen	<i>Ja / Nein</i>
Komplexität der Bauaufgabe	<i>weniger komplex / komplex / äußerst komplex</i>
Projektsorte nach Bauvolumen	<i>ca. Bauinvestitionsvolumen</i>
Projektleistungen im Vergabeverfahren	<i>Planen / Bauen / Planen & Bauen / inkl. Betrieb / inkl. Finanzierung</i>

Projektspezifische Kriterien		Priorität [0, 1, 2, 3]
1	Bspw. Berücksichtigung des Denkmalschutzes	
2	Bspw. Berücksichtigung anstehender Schadstoffsanierungen	
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		

Auswahl Beschaffungsmodelle: Nutzwertanalyse

Schritt 2

[illegible]

II. Steckbriefe

- EINZELGEWERKVERGABE
- GENERALPLANERMODELL
- GENERALUNTERNEHMERMODELL
- TOTALUNTERNEHMERMODELL
- SEP-MODELL
- ÖPP-MODELL
- MEHRPARTEIENVERTRAG IM VERFAHREN IPA
- KOOPERATIONSMODELL

III. Zusammenfassung der Marktgespräche

Es wurden relevante Marktteilnehmer als potentielle Auftragnehmer angesprochen, um einerseits eine Einschätzung zu klassischen und alternativen Beschaffungsmodellen und andererseits Empfehlungen für relevante Elemente, wie bspw. Nachhaltigkeit und Digitalisierung, zu erhalten. Die Erkenntnisse wurden in diesem Leitfaden hervorgehoben und sind in die strategische Ausrichtung der öffentlichen Bauherren mit einfließen zu lassen.

Die Marktgespräche wurden im Juni 2023 online durchgeführt. Themenschwerpunkte waren „Erfahrungen mit unterschiedlichen Beschaffungsmodellen“, „Wünsche und Erfahrungen an die öffentliche Hand als potentieller Partner“ sowie „3.3 Potentiale zur Beachtung für zukünftige Vergaben“. Es wurden 14 Interviews geführt: 11 der Interviewpartner waren Vertreter von Bauunternehmen und drei waren Vertreter von Generalplanern. Aus den Interviews ergab sich die nachfolgende Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen. In Teilen werden Einzelmeinungen dargestellt.

Erfahrungen mit unterschiedlichen Beschaffungsmodellen

Die Unternehmen der Interviewteilnehmer erbringen unterschiedliche Leistungen für den öffentlichen Sektor. Die befragten Bauunternehmen bedienen Leistungen für den Hochbau, Tunnel-, Spezial-, Ingenieurbau mit Planen, Bauen, Entwickeln und Management von Bauprojekten und Schlüsselfertigbau sowie Rohbauleistungen für den Hochbau. Gerne werden komplexe Bauprojekte abgewickelt. Es werden von den Interviewteilnehmenden alle Art von öffentlichen Gebäuden wie bspw. Bürogebäude, Gesundheitsgebäude, Laborgebäude, Bildungsbauten etc. realisiert. In Teilen werden der Grundstückskauf, Projektentwicklungen, Betriebsleistungen und die Finanzierung von Projekten übernommen. Oftmals wird neben der öffentlichen Hand auch oder vermehrt der private Sektor bedient. Die Planung und Errichtung modulbasierter Gebäude wird von einigen Teilnehmenden erbracht. Die befragten Generalplanungsbüros erbringen die Planung von öffentlichen Bauprojekten mit teilweiser Übernahme von TGA-, Statik-, Architektur- und Projektsteuerungsleistungen durch ihr eigenes Unternehmen. Die Leistungen der Teilnehmenden beziehen sich überwiegend auf Projektgrößen von wenigen Million Euro sowie bei einigen Teilnehmenden bis hin in mittlere dreistellige Millionenbereiche.

Auf die Frage, welche Beschaffungsmodelle den Teilnehmenden bekannt seien, wurden die Beschaffungsmodelle **Einzelgewerkevergabe, GU-Modell, TU-Modell, SEP-Modell, ÖPP-Modell, Preconstruction-Modell, Partneringmodell und das IPA-Modell** genannt. Nachfolgend werden die Ergebnisse zu den Erfahrungen der Teilnehmenden mit den unterschiedlichen Beschaffungsmodellen aufgezeigt:

Bei der **Einzelgewerkevergabe** machten die Teilnehmenden folgende Aussagen:

- Bei den Ausschreibungsunterlagen solle eine gute Qualität gegeben sein.
- Je dezidierter eine Ausschreibung in Losen abgefragt werde, desto einfacher sei die Bearbeitung.
- Oftmals treffe man bei der öffentlichen Hand jedoch auf desinteressierte Bauherren.
- Einige Bauunternehmen gaben an, Einzelvergaben daher nur im Notfall und bei zeitlichen Freiräumen in Betracht zu ziehen.
- Einzelvergaben machten bei kleinen Projekten mehr Sinn; hier könne man sich z.B. eine Aufteilung in Rohbau-GU und Ausbau-GU als Einzelgewerkevergabe gut vorstellen.
- Oftmals würden Lose jedoch „falsch/schlecht“ geschnitten. Hier sei eine sinnvolle Lösung zu wählen.
- Auch bei Großbauprojekten sollte nach Meinung der Mehrheit der Interviewpartner die Aufteilung in Rohbau-GU und Ausbau-GU gewählt werden.
- Eine Einzelgewerkevergabe an regionale Unternehmen sei von diesen oftmals nicht zu stemmen und bedinge ein Insolvenzrisiko von kleinen Firmen, da bei der Vergabe von Losen meist ausschließlich ein Preiskampf bestehe.
- Kriterien wie Qualitäten sowie der Projekterfolg würden regelmäßig nicht berücksichtigt.
- Das Know-How der Bauunternehmen bei der Planung könne zudem bei einer Einzelgewerkevergabe nicht berücksichtigt werden.
- Bei Vergabeverfahren werde der Preis lediglich auf Grundlage des LV abgegeben. Nachteilig sei, dass kein Gespräch oder keine Erläuterung stattfinde. Dieses Vorgehen bedinge einen Verlust der Qualität.
- EP-Verträge eigneten sich eher für kleine Projekte und keine schlüsselfertigen Bauprojekte.
- Nach Zuschlag bedinge eine Veränderung des Solls viel Aufwand und hohe Kosten für alle Beteiligten.
- Ein offenes Vergabeverfahren sollte in der Regel einschließlich Budgetierung und Konzeption nicht mehr als ein halbes Jahr dauern.

Beim **GU-Modell** nannten die Teilnehmenden folgende Aussagen:

- Beim GU-Modell sollte die Planung bis zur LPh 4 vorliegen und ab LPh 5 an den GU/TU übergeben werden.

- Die Ausschreibung sollte im Verhandlungsverfahren⁶⁶ vergeben werden und nicht der Preis alleine sollte über den Zuschlag entscheiden.
- Zielführende Projekte mit dem Vergabemodell seien Bauprojekte mit einem Bauinvestitionsvolumen von 10 – 80 Mio. Euro, optimal seien 30-35 Mio. Euro.
- Ein guter und erfolgreicher Dialog mit dem AG müsse vorhanden sein. Hier wurde ein regelmäßiger Jour Fixe, eine komprimierte Planungsphase sowie Workshops mit Kommune/AG gewünscht, damit die Qualität für den Bauherrn steige.
- Die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels wurde gewünscht und die Bieter wollten schnell mit der Baurealisierung starten.
- Oftmals steht in den Ausschreibungen der öffentlichen Hand, dass Nebenangebote⁶⁷ nicht zugelassen sind. Hier sei eine Öffnungsklausel wünschenswert.
- Die Ausschreibungsverfahren der öffentlichen Hand seien derzeit noch sehr sperrig. Der Freiraum von Kreativität und Sinnsetzung für den Auftragnehmer sollte gegeben sein.
- Oftmals ist eine erhöhte Anzahl von Überarbeitungsschritten der GU's bis zur Zielfindung des Bauherrn notwendig. Daher sollte die Qualität der Ausschreibung hoch sein.
- Komplexe Bildungsgebäude könnten Generalunternehmer besser und wirtschaftlicher planen und bauen als bei einer Einzelvergabe durch den Auftraggeber. Die Gesamtheit aller Kernkompetenzen könne nur in einem GU-Vertrag angeboten und umgesetzt werden.
- Das GU-Geschäft werde in Zukunft zunehmen, da ein Fachkräftemangel bei der öffentlichen Hand bestehe. Aktuell seien zu wenige „Schlüsselfertige GU“-Ausschreibungen auf dem Markt vorhanden.
- Durch die Interview-Teilnehmenden wurden Projekte mit planerischem Freiraum bevorzugt.
- Oftmals ist der Bauherr nicht mit dem derzeitig bis zu 35%-igen GU-Zuschlag zufrieden und weicht daher auf die Einzelgewerkevergabe aus, um den hohen Zuschlag nicht zu zahlen.
- Der AN übernehme Risiken, wodurch es beim AG zur Risikominimierung käme. Der GU-Zuschlag fiele insbesondere für die Management-Leistungen und die Expertise des GU an, welche vom Auftraggeber genutzt werden könnten und der GU könne spontaner und besser auf Veränderungen reagieren.
- Die Teilnehmenden waren sich einig, kein Planungsrisiko (bspw. ab LPH 5) oder Baugrundrisiko übernehmen zu wollen. Dies sei durch den AG in seinen Ausschreibungen zu beachten.

Bei dem **TU-Modell** dürfen nach den Interview-Teilnehmern die Projekte gerne auch komplex sein, da sich dadurch die Anzahl der Wettbewerbsteilnehmer bei einem Verhandlungsverfahren minimiere.

Das **SEP-Verfahren** des BLB NRW ist einem TU-Verfahren ähnlich, jedoch besteht ein intensiverer Austausch in der Planungsphase. Zu Beginn bestehe ein intensiverer Austausch über 6-8 Wochen, danach werde das VgV-Verfahren gestartet. Das Verfahren wurde als gute Mischung empfunden. Für große Projekte eigne sich das Verfahren gut und auch die Aufwandsentschädigung seien zufriedenstellend.

Beim **ÖPP-Modell** wird der Bieter in der LPH 2 bis 3 beauftragt. Hierdurch kann die Expertise des Baus in die Planung miteinfließen. Es werden die Leistungen Planen, Bauen, Betrieb mit bis zu ca. 25 Jahren Laufzeit sowie ggf. die Finanzierung angeboten. Die Ziele bei der Vergabe betrachten Zeit, Kosten und Qualitäten.

- Während des Vergabeverfahrens seien erhebliche Personalressourcen vorzuhalten, der vorgeschaltete Teilnahmewettbewerb vor Beginn der Angebotsphase sei jedoch kein Wettbewerb auf Augenhöhe. Hier sollten die Auftraggeber nach Ansicht der Interviewteilnehmer klarer und konkreter werden und zielführende Anforderungen an die Bieter stellen.
- Vor 10 Jahren habe es zumeist bis zu 12 Bieter gegeben, aktuell sei der Bieterkreis sehr überschaubar und es sei ein bekannter Bietermarkt. Man solle sich als Auftraggeber bei den Referenzen nicht zu sehr beschränken und auch „frischen“ Architekten die Möglichkeit einer Teilnahme geben.
- Die Angebotsphase bei einem ÖPP-Modell bedinge immense Vorlaufkosten, welche sich im schlimmsten Fall im sechsstelligen Bereich zeigten. Hierfür habe ein Unternehmen Personalressourcen während der gesamten Angebotsphase sowie für einen schnellen Baustart vorzuhalten. Falls kein Zuschlag erfolge, erhalte der Bieter für seine vorherigen Leistungen eine nicht angemessene Entschädigung durch den Auftraggeber.

Partnering-Modelle oder partnerschaftliche Vergabemodelle werden am Markt fokussiert und priorisiert.

- Aktuell seien zu wenige solcher Projekte am Markt vorhanden.

⁶⁶ Anmerkung: Diese Verfahrensart bedarf einer ausdrücklichen und gesonderten Begründung.

⁶⁷ Anmerkung: Die Anforderungen der Rechtsprechung an konkrete Anforderungen für unbekannte Nebenangebote sind aus Gründen der Transparenz und Nichtdiskriminierung auf Nachprüfungsanträge von Bauunternehmen hin verschärft worden. Ein zusätzliches Risiko sowie Projektverzögerungen könnten die Folge sein.

- Ein öffentlicher Auftraggeber verstärke bei diesem Modell in der Regel in der Bewertungsmatrix der Angebote seine Qualitätskriterien und verringere seinen Preisfokus. Die Qualitätskriterien berücksichtigen zudem häufig die Baulogistik, den Umweltschutz sowie die Bauart. Hierdurch werde der Nachhaltigkeit von Bauprojekten mehr Gewichtung zugeteilt.
- Sondervorschläge und Nebenangebote sollten für die Optimierung der Projektplanung möglichst vom Auftraggeber zugelassen werden.

Das **Preconstruction-Modell** begünstige das gemeinsame Planen und Bauen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Der Vertrag werde zusammen entwickelt und es gelinge eine frühe Findung des Projektrahmens.

- Preisliche Entwicklungen könnten während der Stufe 1 mitberücksichtigt werden. Eine Erhöhung der Transparenz werde unterstützt.
- Das Vergütungssystem könne sich an einer Art von Open-Book orientieren.
- Das Vergabeverfahren könne dadurch auf einen Zeitraum von ca. 3 Monaten verkürzt werden. In der Stufe 1 würden die Planung mit Honorar, die Leistungsbeschreibung und das Preisniveau in einer Dialogphase abgestimmt. In der Stufe 2 würden dann die Genehmigungsplanung sowie Ausführungsplanung umgesetzt.

Der Unterschied zum IPA-Modell sei, dass Verträge im Verfahren noch geändert werden könnten, dass der Wettbewerb früh entschieden werde/ der Zeitpunkt des Zusammentreffens früher sei. Zudem sei der Aufwand für das Vertragsmanagement geringer und man habe mehr Sicherheit im Zeitmodell. Eine detaillierte Dokumentation sei wichtig, sonst bestünden Probleme mit dem Vergaberecht. Dies sei aktuell noch die größte Hürde.

Eine große Anzahl der Teilnehmenden hatte erste Erfahrungen mit dem **IPA-Verfahren** gemacht. Sei es, dass komplette Bauprojekte im IPA-Verfahren abgewickelt wurden oder man bei der Vorauswahl im Rahmen des Workshops im Vergabeverfahren nicht den Zuschlag erhalten hatte. Vorteile seien hier das kurze Vergabeverfahren und die geringen Planungsleistungen vorab.

In der Phase 1 würden die Kosten und die Zeit mit allen Vertragspartnern validiert und in der Phase 2 erfolge die Bauphase. Der Bauherr müsse sich noch kontinuierlicher mit dem Nutzer absprechen. Die Entscheidung, wer die führende und wer die delegierende Partei sei, müsse vorab getroffen und festgelegt werden. Eine straffe Führung der Parteien sei unabdingbar. Wenn die Exit-Option nach Stufe 1 gezogen werde, reiche eine reine Kostendeckung bei einer Absage nicht aus, denn die Kapazitätenplanung der für das Projekt bereitgestellten Mitarbeiter verursache enorme Folgekosten. In der Phase 1/ in der Dialogphase müssten alle Ansprechpartner über verbindliche Entscheidungsbefugnisse verfügen.

Positiv wurde gewertet, dass der Projekterfolg die ganze Zeit im Mittelpunkt stehe. Das Vergabemodell wurde als zukunftsweisend empfunden.

- Hier fehlte es vielen Beteiligten jedoch an weitergehenden Erfahrungen. Coachings, um eine möglichst gute Bewertung in den Assessment-Workshops zu erreichen würden aktuell schon in Anspruch genommen. Kleine Projekte sollten kein IPA-Verfahren anstreben.
- Für die IPA-Projekte würden die „Champions“ der Mitarbeiter bereitgestellt. Die Anzahl dieser sei in den meisten Unternehmen jedoch überschaubar, so dass derzeit eine größere Anzahl an IPA Projekten daher nicht realisiert werden könne.
- Alle Beteiligten müssten teamfähig sein und die Bereitschaft zu partnerschaftlichem Arbeiten mitbringen. Großer Hebel sei hier die Anpassung der Kultur auf allen Seiten. Vertrauen und Transparenz seien wichtige Bausteine für den Projekterfolg. Das partnerschaftliche Verhalten sollte über die vertraglich dokumentierten Anforderungen hinausgehen.

Eine weitere Erfahrung aus **unterschiedlichen Beschaffungsmodellen** war, dass Führung mit Verantwortung gepaart werden müsse. Wer im Projekt auf Bauherrenseite führe, müsse auch straff führen. Angebotsbearbeitungszeiten müssten realistisch sein und ggf. müssten realistische Verlängerungen angeboten werden.

- Allgemein sollten die Kriterien für die Projektqualifikation (Mitarbeiterqualifikationen sowie Referenzprojekte) konkreter definiert werden. Auftraggeber sollten im Gegenzug nicht zu lange in Optimierungen und Budgetfindungen hängen.
- Nach Beauftragung des Bauunternehmens müsse das Projekt laufen, da Personalressourcen vorgehalten werden.

Die Teilnehmenden der Interviews favorisierten eine frühzeitige Exklusivität und der Auftraggeber sollte ein realistisches Budget haben.

- Sanktionierungen bei Abweichung von der Terminschiene wurden begrüßt.
- Vergabeverfahren mit einer Dauer von bis zu 12 Monaten und länger waren nicht erwünscht.
- Gerne würden auch komplexe Bauprojekte übernommen.
- Der Nutzer müsse in die Findung der Lösung integriert werden.

- Aktuell würden wenige Projekte (nur ca. 30%) angeboten, bei denen man mitgestalten könne (70% der Projekte würden vorgeplant). Die Vorplanung sei oft ausbaufähig, da nicht das ganze Leistungsportfolio bekannt sei, Planer dächten oftmals nicht weit genug mit.
- Eine Dialogphase vor der Angebotsbestätigung wurde als sehr effizient empfunden.
- Das Baugrundrisiko müsse beim Bauherren sein, das Planungsrisiko werde ab LPh 5 von den Bauunternehmen nicht übernommen.
- In Deutschland gäbe es einen zu hohen Verwaltungsaufwand. Innerhalb von Deutschland bestünden zu viele unterschiedliche Regelwerke je Bundesland, hier wurde ein einheitliches Regelwerk für alle Bundesländer gewünscht.
- Die fehlende Digitalisierung und alte Vorgehensmuster seien bei der öffentlichen Hand leider an der Tagesordnung. Abgaben mit pdf seien nicht mehr uptodate.
- Die Wahl eines Architekturwettbewerbs mit nachgeschalteten Vergabeverfahren führe nach Ansicht der befragten Planungsbüros zu einer Verbesserung der architektonischen Qualität.

Erfahrungen mit öffentlichen Vergaben

Die Teilnehmenden der Interviews haben unterschiedliche **Erfahrungen mit der öffentlichen Hand** bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauprojekten gemacht.

- Gute Erfahrungen wurden mit den Organisationsstrukturen, dem höflichen und respektvollen Umgang mit den Kunden und einem überwiegend guten Ablauf der Bauprojekte gemacht.
- Die öffentliche Hand wurde oftmals als kompetenter Partner, mit netten und positiven Mitarbeitern beschrieben, bei dem Expertise und Ansprechpartner vorhanden seien.
- Bei der öffentlichen Hand seien gute Abwicklungstools vorhanden und sie sei ein zuverlässiger Auftraggeber.
- Grundsätzlich wurden viele positive Erfahrungen gemacht und generell biete die öffentliche Hand kontinuierlich interessante Projekte. Das niedrigere Honorar als in der Privatwirtschaft könne die öffentliche Hand wett machen durch besondere Projekte.
-
- Negative Erfahrungen wurden durch die Teilnehmenden der Interviews gemacht mit fehlerhaften Grundlagen in der Ausschreibung. Oftmals gäbe es Widersprüche in den Informationen. Der Auftraggeber wisse teilweise nicht, welchen konkreten Bedarf er habe. Ein abgestimmtes Raumprogramm sei hier die wichtigste Grundlage.
- Zudem bestünden in der Ausschreibung oftmals schon sehr konkrete Vorgaben und diese ließen keinen Spielraum für Optimierungen seitens der Bieter.
- Außerdem wurde die Erfahrung gemacht, dass die Planungen in den letzten Jahren qualitativ schlechter geworden seien. Hier sollte eine Planungsprüfabteilung beim Bauherrn eingerichtet werden.
- Viele Bundesländer schrieben Bauprojekte fast ausschließlich in Einzelgewerkevergaben aus. Lose würden hier zudem oftmals ungünstig zerschnitten. Diese Ausschreibungsart war für viele der Teilnehmenden der Interviews nicht ansprechend.
- Behördliche Abnahmen benötigten einen immensen Vorlauf.

Teilweise wurden auch nur wenige Erfahrungen mit der öffentlichen Hand als Auftraggeber gemacht, da oftmals schwierige rechtliche Hürden für die Teilnahme bestünden und die Abwicklung des Vergabeverfahrens juristisch sehr formell sei. Die Vergabeverfahren seien häufig sehr arbeits- und zeitintensiv.

- Darüber hinaus wurde benannt, dass die Wahl des „wirtschaftlichsten“ Bieters rein anhand einer Preisbewertung schwierig sei, da das Ziel sein solle, das Projekt erfolgreich zu Ende zu bringen und nicht, nur das vordergründig billigste Angebot anzunehmen. Hier wurde ein Fokus auf die Erhöhung von Qualitätskriterien gewünscht. Bei einem Verfahrensstillstand solle der Auftraggeber bedenken, dass die Auftragnehmerkosten weiterliefen und diese entsprechend kompensiert werden sollten. Diese Situation sei sehr schwierig als Dienstleister.
- Zudem wolle der Bundesrechnungshof gerne Risiken auf Seite des Auftragnehmers wissen, Bauunternehmen seien aber nicht bereit, alle Risiken zu tragen. Der Umgang mit Preisgleitklauseln sei für Bauunternehmen problematisch.

Neben ihren Erfahrungen wurden die Teilnehmenden der Interviews auch nach ihren **Wünschen an die öffentliche Hand** befragt. Die Ergebnisse lassen sich in die Kategorien Ausschreibung, Projektabwicklung, Kultur und Marktbekanntmachungen unterteilen.

Bei der **Abwicklung von Ausschreibungen** durch die öffentliche Hand wünschten sich die Teilnehmenden der Interviews, dass die öffentliche Hand vermehrt offen sei für andere Vergabemodelle als die Einzelgewerkevergabe. Wegen der Veränderung von Anforderungen (bspw. Nachhaltigkeit) sollten die Ausschreibungen inhaltlich deutlich tiefergründiger sein. Die Leistungen im Bereich BIM und nachhaltiges Bauen seien genauer in den Ausschreibungen zu definieren. Der Umfang der Information zur Angebotsgestaltung

sei oftmals zu viel und sollte sich auf bspw. „2 Wochen Einlesen“ und dann Erarbeitung des Angebots beschränken. Die Qualität der Ausschreibungen solle erhöht werden. Es solle eine ausgewogene Vertragsgestaltung angestrebt werden und die Bauunternehmen sollten ihre übertragenen Risiken tragen können. Die Risikoübernahme auf AG Seite solle realistisch sein. Z.B. solle das Baugrundrisiko beim Bauherren liegen. Bauunternehmen übernehmen kein Baugenehmigungsrisiko, Planungsrisikoübernahme eines anderen Unternehmens sowie das Risiko von Materialpreisteigerungen. Dies solle vertraglich geregelt werden. Ein wettbewerblicher Dialog sowie ein Verhandlungsverfahren führten beide zum Erfolg. Eine faire Entschädigung und eine faire Chance auf Bewertung wurde gewünscht. Entschädigungszahlungen in der ersten Angebotsphase sollten höher als in der zweiten Angebotsphase sein. Der Preis solle nicht alleine im Fokus stehen, der billigste Bieter sei oftmals nicht der wirtschaftlichste Bieter. Hier sollten die Qualifikationen der Bieter genauer untersucht werden. Teilweise würden unangebrachte Referenzen abgefordert, Personal in den Unternehmen werde hierdurch zur Monokultur gezwungen und die Unternehmen seien in ihrer Entwicklung hierdurch stark eingeschränkt (bspw. plant/baut man einmal ein Krankenhaus, hat man nur hierfür Referenzen und kann wenig weiteres Spezial-Know-How erwerben).

Die Teilnehmenden der Interviews wollten möglichst früh in die Ausschreibungsverfahren eingebunden werden, um ihr Know-how mit einbringen zu können. Der Auftraggeber sollte überlegen wie aufwendig er sein Vergabeverfahren gestalten, damit es für den Markt von dem Aufwand und der Zeit her attraktiv sei. Das Vergabeverfahren sollte so digital wie möglich gestaltet werden (bspw. Abgabedokumente). Eine ideale Welt sei, wenn die Planung und das Bauen immer zusammen vergeben würden.

Bei der Wahl, wie die **Projektabwicklung** erfolgen solle, waren sich die Teilnehmenden der Interviews einig, dass dies von den Personalressourcen beim Auftraggeber abhängen. Dem AG sollte bewusst sein, dass bspw. die Einzelgewerkevergabe eine Vielzahl an Personalressourcen und Mitarbeiter-know-how benötige. Daher sei nach diesen Kriterien ein passendes Vergabemodell zu wählen. Durch die Teilnehmenden der Interviews wurde sehr häufig erwähnt, dass es für eine erfolgreiche Projektabwicklung Entscheidungsträger auf Auftraggeberseite brauche. Die Bauunternehmen bräuchten gerne ihr Bau-know-how sowie Innovationen in die Projektplanung mit ein. Zudem war man sich einig, dass erst mit dem Bauen begonnen werden solle, wenn die Ausführungsplanung fertig sei. Open-Book wurde für die Vergütung als sehr gute Variante empfunden.

Die Teilnehmenden der Interviews sprachen sich bei der Thematik **Kultur** für mehr partnerschaftliche Zusammenarbeit aus. Es wurde sich eine starke Transparenz und gute Kommunikation mit klaren und gelebten Regeln bei der Projektarbeit gewünscht. Ein sehr zentraler Punkt war hier das Vorhandensein eines Entscheidungsträgers auf Auftraggeberseite mit transparenten Entscheidungswegen. Es müsse eine Verfügbarkeit von Entscheidungsträgern bestehen und es sollte kurze und schnelle Entscheidungswege geben. Eine effiziente Entscheidungsstruktur sowie Mitarbeiter mit Entscheidungsgewalt seien notwendig. Der Kulturansatz sei zudem in den Projekten zu verbessern. Transparenz, eine klare Kompetenzaussprache, definierte Schnittstellen und Entscheidungsstrukturen seien Kriterien für eine erfolgreiche Projektabwicklung. Ein Dialog zwischen den Parteien auf Augenhöhe wurde gewünscht.

Die Teilnehmenden der Interviews wünschten sich frühzeitige **Marktbekanntmachungen** anstehender Vergaben für Bauprojekte. Gerne würden sich die Bauunternehmen in die Abwicklungsform und das strategische Vorgehen einbringen. Durch die frühzeitige Bekanntmachung von Bauprojekten könnten Bauunternehmen ihre Personaleinsatzplanung stabilisieren.

Potentiale zur Beachtung für zukünftige Vergaben

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Entwicklungspotentiale für das Bauen in der Zukunft genauer betrachtet. Die Teilnehmenden der Interviews haben in ihren Unternehmen sowie bei den Vergaben durch die öffentliche Hand unterschiedliche Schwerpunkte erkannt und Lösungsmöglichkeiten benannt. Bei den Entwicklungspotentialen unterscheiden wir nachfolgend zwischen der Nachhaltigkeit, der Energieeffizienz, modularem Bauen, neuen Materialien und Bauweisen, BIM, partnerschaftlicher Zusammenarbeit und neuen Vergabemodellen.

Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit sei eine Verpflichtung gegenüber zukünftigen Generationen. Die Unternehmen stünden unter einem Transformationsdruck. Schwerpunkte wie ESG seien zu beachten und die Abfrage von CO²-Bilanzierungen im Vergabeverfahren sei sehr aufwendig für Bieter. Die Zukunft sei die Verfolgung von Cradle-to-Cradle. Die Erfahrung der Interviewteilnehmer war oftmals, dass Nachhaltigkeit häufig nicht an erster Stelle beim Bauherren stehe.

Die Thematik „Nachhaltigkeit“ sei bei der Vergabe von Bauleistungen durch verschiedene Bedingungen durch den AG zu beachten.

- Bei Bietern, die einen hohen Anspruch an ihre „Nachhaltigkeit“ haben, könne dies zu einer schlechten Wertung ihrer Angebote führen. Die Kriterien für „Nachhaltigkeit“ bei der Bewertung der Angebote seien durch Berücksichtigung der Wertungskriterien durch den AG zu berücksichtigen.

- Falls der AG, eine Zertifizierung der Bauleistung fordere, sei(en) zudem eine Budgeterhöhung/Mehrkosten zu berücksichtigen sowie Budgets für „nachhaltige“ Materialien und Lösungen. Lösungen könnten u.a. der Fokus auf eine Verlängerung der Restnutzungsdauer oder die Beachtung von Sortenreinheit sowie Recyclingfähigkeit sein.
- Kreislaufgerechtes Bauen sei zu fokussieren und es sollte eine lebenszyklusübergreifende Planung und Kalkulation erfolgen.
- Betriebskosten seien eine große Stellschraube bei der Betrachtung eines Bauprojektes.
- Zudem seien unterschiedliche Realisierungsvarianten zum Neubau zu untersuchen, wie bspw. Erweiterungsbauten, Aufstocken etc.

Energieeffizienz

Die Energieeffizienz eines Gebäudes werde immer mehr an Stellenwert gewinnen. Es bestehe ein großer Markt an Bestandsgebäuden, die zukunftsfähig werden müssten.

- Neue Lösungen würden für die öffentliche Hand benötigt, wie bspw. Eisspeicher, Wärmepumpen, Wasserhaltungen und die Realisierung von Solar-/ PV-Anlagen.
- Frühzeitige Festlegungen bezüglich des Energiekonzepts seien in den Ausschreibungsunterlagen zwingend notwendig.
- Eine Gleichförmigkeit der Energievorgaben der Länder wäre zu begrüßen.

Modulares Bauen

Laut Aussage der Interviewteilnehmenden werde der Stellenwert von modularem Bauen immer wichtiger werden.

- Durch den Fachkräftemangel bei der Planung sowie auf der Baustelle würden eine standardisierte Vorplanung sowie die Vorfertigung von Bauelementen verstärkt werden.
- Auf der Baustelle fehle es bspw. an Bauleitungsmitarbeitern sowie gebe es Bauausführende, die gewisse körperliche Arbeiten nicht mehr ausführen wollen. Hier sei die Bauabwicklung entsprechend anzupassen. Der Verzicht auf individuelles Bauen mit der Verringerung von Sonderwünschen würde hierdurch vorangetrieben.
- Durch eine verstärkte Standardisierung mit wiederholenden Prozessen würden Planungszeiten sowie Bauzeiten kürzer. Beispiele für eine erhöhte Standardisierung seien z.B. Treppenhäuser/-läufe und Nasszellen.
- Für die Unterstützung dieser Entwicklung seien rechtliche Hürden zu verringern.
- Ein weiterer Vorteil sei, so ein Teilnehmer, dass beim modularen Bauen weniger CO² ausgestoßen werde als bspw. bei einer Ort betonbauweise. Hier müsse die Verbindung zur Nachhaltigkeit geschlossen werden. Die Qualität des Bauens sei höher aber auch kostenintensiver.

Neue Materialien und Bauweisen

Durch den Fachkräftemangel sei es zwingend notwendig, dass Baustellen „einfacher“ würden.

- Hierzu seien Baumaterialien mit weniger Ressourcenverbrauch und Abwicklungsformen zu wählen.
- Die Vereinfachung von Bauabläufen sowie Innovationen seien zu fördern.
- Die öffentliche Hand solle bei der Budgetierung anstehender Bauprojekte neue Bauweisen und nachhaltige und lebenszyklusorientierte Materialien berücksichtigen.
- Bei einer Projektkostenschätzung anhand des BKI würden Innovationen weniger berücksichtigt.
- Die Holzhybrid-Bauweise wurde durch einige Interview-Teilnehmenden als Modebegriff identifiziert. Bei Vorgabe dieser Bauweise in den Vergabeunterlagen könne eine Verringerung des Bieterkreises eintreten. Holzhybrid sei nur eine Variante.
- Grundsätzlich solle sich das Bauen weg von Ort beton ändern, es wurden jedoch mehr Lösungen gefordert und es sei noch viel zu tun.
- Bauweisen und Materialien seien projektspezifisch zu wählen.

BIM

Die Anwendung von BIM erhöhe die Transparenz im Projekt.

- Durch eine „saubere Planung“ erfolgten zudem eine Verbesserung des Planungsflusses sowie Produktivitätssteigerungen.
- BIM sei aktuell eher ein Bauunternehmensthema als Bauherrenthema.
- Alle Baubeteiligten sollten BIM anwenden können und Planer müssten BIM als Standard sehen.
- Die Abfrage von Leistungsbildern durch die öffentliche Hand solle projektabhängig sein und Leistungsbilder seien sinnvoll zu wählen.
- Die Erstellung von „As-built“-Modellen beinhalten bzw. verursachen bspw. einen sehr hohen Aufwand und entsprechend hohe Kosten.

- Oftmals würden BIM-Modelle durch die öffentliche Hand zu wenig gefördert/gefordert. Diese könnten bspw. ins Vergabeverfahren mit eingebracht werden und für Mengenermittlungen oder Planungsoptimierungen genutzt werden.
- Alles andere als 3D planen sei nicht mehr zeitgemäß.
- Aktuell sei die Übertragung der geistigen Leistung problematisch.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit und neue Vergabemodelle

Auftraggeber und Auftragnehmer müssten Partner sein und auf Augenhöhe zusammenarbeiten.

- Themen wie BIM, Lean und Nachhaltigkeit könnten nur bei einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit umgesetzt werden.
- Für die Zusammenarbeit seien die Kommunikation und die Transparenz im Projekt sehr wichtig.
- Es seien Entscheidungsträger sowie Rollen und Kommunikationswege festzulegen.
- Durch das Vergabemodell IPA änderten sich die traditionellen Rollen, neue Werkzeuge und Methoden würden benötigt sowie kurze und schnelle Entscheidungswege seien zu fördern.
- Wünsche wurden geäußert zu mehr Mut für neue Vergabemodelle der öffentlichen Hand. Pilotprojekte sollten erprobt werden.
- Hier seien die Bedürfnisse von Kunden (und bspw. Margen) aus der Branche zu berücksichtigen. Vergütungssysteme wie Open-Book seien erwünscht.