



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und
Bauwesen und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

über die Prüfung

Partnerschaftliche Projektabwicklungsmodelle (insbesondere Mehrparteienverträge)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 5 - 0001352

21. Januar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	9
2	Partnering-Verfahren beim Neubau des US-Hospitals Weilerbach	11
3	Totalunternehmer-Modell mit partnerschaftlichen Elementen beim Projekt LUI West	13
4	Mehrparteienverträge	16
4.1	Einleitung	16
4.2	Auswahl des Projektabwicklungsmodells, Wirtschaftlichkeit	19
4.3	Projektstruktur/-organisation	24
4.4	Vergabe	28
4.5	Vertragliches Anreizsystem	35
4.5.1	Anreize zur Kostenminimierung	36
4.5.2	Anreize zur Termineinhaltung	43
4.5.3	Anreize zu wirtschaftlichem und nachhaltigem Planen und Bauen	45
4.5.4	Haftungsbeschränkungen, Projektversicherung	47
4.6	Bisherige Projektverläufe (Kosten, Termine)	48
4.7	Gesamtwürdigung	50

Abkürzungsverzeichnis

A

AGK *Allgemeine Geschäftskosten*

B

BAM *Bundesamt für Materialforschung und -prüfung*

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BBSR *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*

BEA *Bürogebäude für Bundesbehörden Elisabeth-Abegg-Straße*

BIM *Methode Building Information Modeling*

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BNB *Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen*

Bundesbauministerium *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

Bundesbauverwaltung *Die für den Bund tätigen Bauverwaltungen*

Bundesverkehrsministerium *Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen*

C

CRP *Chancen-Risiko-Pool*

E

ES-Bau *Entscheidungsunterlage Bau*

EW-Bau *Entwurfsunterlage Bau*

G

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

I

IPA *Integrierte Projektabwicklung*

IPA-Zentrum *Kompetenzzentrum für Integrierte Projektabwicklung*

IPU *Initiale Projektunterlage*

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

K

KPI *Key Performance Indicators*

L

LUI Ost *Luisenblock Ost*

LUI West *Neubau Luisenblock West*

P

PEI *Paul-Ehrlich-Institut*

PMT *Projekt Management Team*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

S

SMT *Senior Management Team*

V

VOB *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen*

VV *Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat partnerschaftliche Projektabwicklungsmodelle bei Hochbaumaßnahmen des Bundes geprüft. Den Schwerpunkt bildeten Maßnahmen mit sogenannten Mehrparteienverträgen, bei denen Bauherr, Planende und ausführende Unternehmen einen gemeinsamen Vertrag schließen. Bei diesen Maßnahmen kamen auch die weiteren Elemente einer sogenannten Integrierten Projektabwicklung (IPA) zur Anwendung. Kernanliegen der IPA ist, durch entsprechende Auswahlkriterien im Vergabeverfahren, vertragliche Anreize sowie die Projektorganisation eine bessere Kooperation und ein gemeinsames Interesse der Vertragspartner an einem guten Projektergebnis zu fördern.

Die Prüfung war in erster Linie darauf ausgerichtet, sich einen Überblick über dieses neue Themenfeld zu verschaffen. Geprüfte Stellen waren das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Bundesbauministerium)¹ und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

Das Bundesbauministerium und die BImA haben mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 und 18. Oktober 2024 Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof stellt das Prüfungsergebnis unter Einbeziehung der Stellungnahmen wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Die für den Bund tätigen Bauverwaltungen (Bundesbauverwaltung) erhoffen sich von Mehrparteienverträgen und IPA insbesondere bei größeren und komplexen Projekten mit absehbaren Bausolländerungen eine bessere Kosten- und Termintreue. Soweit ersichtlich, stützten sich diese Erwartungen nicht auf systematische Auswertungen von realen Projektdaten aus dem In- oder Ausland. Es wurden keine sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Belastbare Aussagen zur erwarteten Wirtschaftlichkeit sind von daher zurzeit nicht möglich.

Für die laufenden Projekte sind die nach Ziffer 2.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO gebotenen systematischen Erfolgskontrollen einschließlich Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen durchzuführen. Dabei sind auch die Einflüsse anderer Faktoren zu berücksichtigen, etwa von Bedarfsänderungen, Modulbauweise oder Raumprogramm. Auf der Grundlage der Erfolgskontrollen für die einzelnen Projekte ist eine projektübergreifende Erfolgskontrolle zu Mehrparteienverträgen und IPA durchzuführen. Das Bundesbauministerium hat ein Forschungsvorhaben zur „Dokumentation und Evaluation der ersten Bauprojekte in Deutschland im Allianzmodell/in IPA mit Mehrparteienvertrag“ initiiert. Ergebnis dieser und weiterer Aktivitäten muss eine Erfolgskontrolle sein, die den Anforderungen der BHO genügt und die Spezifika des Bundeshochbaus berücksichtigt. Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse sind Empfehlungen für die Auswahl des im Einzelfall geeigneten und

¹ Die Zuständigkeit für den Bundesbau liegt beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Bis Ende 2021 war das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und bis Anfang 2018 das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) das für den Bundesbau zuständige Bundesministerium.

wirtschaftlichen Projektabwicklungsmodells im Bundeshochbau zu entwickeln (vgl. Tz. 4.2).

Das Bundesbauministerium hat bestätigt, dass für die Pilotprojekte keine über Nutzwertanalysen hinausgehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden. Es werde darauf hinarbeiten, dass diese künftig erstellt würden. Zusätzlich werde es die Bauverwaltungen anhalten, Erfolgskontrollen zu erstellen. Auf Basis dieser Erfolgskontrollen und den Ergebnissen des Forschungsvorhabens zur Evaluation von Allianzprojekten werde es Empfehlungen für die Bauverwaltungen erarbeiten, anhand welcher Kriterien zu prüfen sei, welches Projektabwicklungsmodell zu empfehlen sei.

Auch die BlmA hält neben dem Forschungsvorhaben des Bauministeriums eine Erfolgskontrolle für notwendig. Eine systematische Auswertung von Auslandsprojekten habe nicht stattgefunden, da aufgrund der Unterschiede in den ausländischen Rechtssystemen im Vergleich zum deutschen Vertragsrecht kein belastbarer Erkenntnisgewinn zu erwarten gewesen sei.

Das Bundesbauministerium und die BlmA haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Die Ergebnisse der in Aussicht gestellten Erfolgskontrollen bleiben abzuwarten.

0.2 Im Hinblick auf die bis zum Erhebungszeitraum durchgeführten Vergabeverfahren zu drei Projekten mit Mehrparteienverträgen hat der Bundesrechnungshof u. a. Folgendes festgestellt (vgl. Tz. 4.4):

- Bei zwei der drei Projekte wurden sämtliche Planungsleistungen an einen Generalplaner und sämtliche Bauleistungen an einen Generalunternehmer vergeben. Für das eine Projekt ist keine Begründung für diese Abweichungen vom Loseilungsgrundsatz nach § 97 Absatz 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dokumentiert, für das andere Projekt eine zum Teil nicht tragfähige Begründung.

Auch bei der Anwendung von Mehrparteienverträgen und IPA haben die Bundesbauverwaltungen nach dem Loseilungsgebot nach § 97 Absatz 4 GWB stets zu prüfen, inwieweit Teil- und Fachlose möglich und geboten sind. Die Gründe sind zu dokumentieren.

- Die Bietenden forderten sehr unterschiedliche Zuschläge für Allgemeine Geschäftskosten (AGK) und Gewinn. Bei einer Vergabe betrugen die Zuschläge bei dem Bieter, der den Zuschlag erhielt, insgesamt 36 %, bei einem anderen Bieter 18 %. Der Anteil der Zuschlagskriterien Gewinn- und AGK-Zuschlag an der Gesamtwertung lag bei dem betreffenden Vergabeverfahren bei insgesamt 8 %.

Es sollte überprüft werden, ob die Gewichtung des Wertungskriteriums „Zuschlagssätze“ unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten angemessen ist. Dabei

sollten die potentiellen Kostensteigerungen durch die Zuschlagssätze und die Ergebnisse aus den Erfolgskontrollen berücksichtigt werden. Es sind ggf. Korrekturmechanismen zu etablieren, damit nicht überhöhte Zuschlagssätze beauftragt werden.

- Das Thema Nachhaltigkeit hatte bei den Eignungskriterien nahezu keine und bei den Zuschlagskriterien nur eine sehr untergeordnete Relevanz.

Die Eignungskriterien müssen sicherstellen, dass die Auftragnehmer über hinreichende Kompetenz im Bereich nachhaltiges Bauen verfügen. Durch entsprechende Zuschlagskriterien kann der Auftraggeber dafür sorgen, dass die Auftragnehmer diese Kompetenzen in das konkrete Projekt einbringen.

- Bei zwei der insgesamt fünf Vergabeverfahren für Bauleistungen gab es jeweils nur einen Bewerber. Über alle fünf Vergabeverfahren hinweg lag die durchschnittliche Anzahl an Bewerbern bei 2,8.

Es ist genau zu beobachten, ob die Wahl von Mehrparteienverträgen und IPA zu einem eingeschränkten Wettbewerb führt. Gegebenenfalls ist zu identifizieren, weshalb sich Bauunternehmen an Projekten mit Mehrparteienverträgen und IPA nur zögerlich beteiligen und wie darauf reagiert werden kann.

- Bei den beiden Projekten mit Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb vergingen von der Bekanntmachung des ersten Teilnahmewettbewerbs bis zum Beitritt der letzten Vertragspartei zum Mehrparteienvertrag rund 8 bzw. 13 Monate.

Zu überlegen ist, inwieweit Vergabeverfahren beschleunigt werden können. Auch ist unter Abwägung aller Vor- und Nachteile eine sukzessive Beauftragung der Vertragsparteien in Betracht zu ziehen. Dann können bestimmte Leistungen bereits vor Beitritt der letzten Partei zum Mehrparteienvertrag erbracht werden.

Das Bundesbauministerium und die BImA haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Sie haben zugesagt, sie bei den Erfolgskontrollen und weiteren Projekten zu berücksichtigen. Zum Thema Losbildung hat das Bundesbauministerium angemerkt, dass die Funktionsweise des Modells von einer überschaubaren Personenstärke der Teams abhängig sei. Eine Zusammenfassung von Losen sei deshalb in gewissem Umfang technisch notwendig. Eine Beschleunigung der Vergabeverfahren sei wegen der erforderlichen Sorgfalt bei der Auswahl der Vertragspartner nicht zielführend, ggf. aber eine sukzessive Beauftragung.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Unter anderem ist genau zu dokumentieren, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe i. S. d. § 97 Absatz 4 GWB eine Zusammenfassung von Losen erfordern.

- 0.3 Die Vergütungsmodelle der vorgefundenen Mehrparteienverträge sind sich in ihren Grundzügen ähnlich: Ihre nachgewiesenen Kosten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Planungs- und Bauleistungen stehen, erhalten die Auftragnehmer immer erstattet („erstattbare Kosten“). Gleiches gilt für einen Zuschlag zur Deckung der AGK der Auftragnehmer. Die Auszahlung weiterer Vergütungsbestandteile (Gewinnzuschlag, Anteile an nicht verbrauchten „Risikorückstellungen“ sowie Einsparungen, ggf. auch ein Teil des AGK-Zuschlags) sind vom Projektergebnis abhängig. Diese Vergütungsbestandteile können sich bis auf null reduzieren, wenn die tatsächlichen Kosten die ursprünglich prognostizierten Kosten übersteigen. Werden die prognostizierten Kosten unterschritten, werden Einsparungen und nicht verbrauchte „Risikorückstellungen“ teilweise an die Auftragnehmer ausgezahlt. So soll ein gleichgerichtetes Interesse aller Beteiligten an niedrigen Projektkosten erzeugt werden.

Vorbehaltlich der Ergebnisse aus den noch durchzuführenden Erfolgskontrollen hält es der Bundesrechnungshof für grundsätzlich plausibel, dass die Vergütungsmodelle ein gleichgerichtetes Interesse aller Beteiligten an niedrigen Projektkosten erzeugen können. Es bestehen allerdings Risiken bei der praktischen Umsetzung, die dazu führen können, dass die Anreize zugunsten niedriger Projektkosten nicht die gewünschte Wirkung entfalten. Zu verhindern sind insbesondere

- überhöhte Zielkosten mit der Folge, dass Auftragnehmer Zusatzgewinne auch ohne besondere Anstrengungen erhalten,
- versteckte Gewinnanteile in AGK-Zuschlägen und erstattbaren Kosten mit der Folge, dass mit höheren erstattbaren Kosten auch die Gewinne steigen,
- versteckte Leistungsreduzierungen mit der Folge, dass Auftragnehmer Zahlungen für vermeintliche „Einsparungen“ erhalten, die nicht für den Bund wirtschaftlich sind,
- ein „Leerlaufen“ der Anreizmechanismen bei einer ungünstigen Entwicklung des Projekts, weil die Auftragnehmer bei der Vergütung vergleichsweise wenig zu gewinnen oder verlieren haben, wenn die Zielkosten unerreichbar erscheinen,
- ein unangemessener Ressourceneinsatz und eine Überforderung der Beteiligten infolge der Komplexität des Vergütungssystems.

Diese Risiken sind zu beachten. Mögliche Gegenmaßnahmen sind zu prüfen (vgl. Tz. 4.5).

Das Bundesbauministerium hat bestätigt, dass die Festlegung der Zielkosten einer der wesentlichen Momente des Allianzmodells und entsprechend konfliktgeneigt sei. Das Bundesbauministerium und die BImA haben näher dargestellt, dass sie den Risiken begegnen wollen u. a. durch eine seriöse bauherrenseitige Kostenschätzung mit einem projektscharfen Risikoregister, eine aktive Rolle der Bauverwaltung, eine Pauschalierung von AGK, vertragliche Anforderungen an Einsparvorschläge sowie den Einsatz von Wirtschaftsprüfern, Baukostensachverständigen und Coaching. Sie haben zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei den Erfolgskontrollen und weiteren Projekten zu beachten.

- 0.4 Zum Erhebungszeitpunkt deutete sich bei allen drei Projekten mit bereits abgeschlossenen Mehrparteienverträgen an, dass die bei Vertragsschluss avisierten Kosten- und Terminziele u. a. wegen nachträglichen Bedarfsänderungen nicht erreicht werden können.

Wenn Kosten- und Terminziele wegen Bedarfsänderungen verfehlt werden, spricht dies nicht ohne weiteres gegen die Wirksamkeit von Mehrparteienverträgen und IPA. Es deutet aber vorbehaltlich der Ergebnisse der noch durchzuführenden Erfolgskontrolle darauf hin, dass auch bei Anwendung von Mehrparteienverträgen und IPA die Vermeidung nachträglicher Bedarfsänderungen eine wichtige Voraussetzung für einen störungsfreien Projektablauf bleibt. Bauherren, Nutzende und Bundesbauverwaltungen müssen auch bei Anwendung von Mehrparteienverträgen und IPA größte Anstrengungen unternehmen, den Bedarf vor Vergabe der Planungs- und Bauleistungen vollständig zu klären und nachträgliche Bedarfsänderungen bestmöglich zu vermeiden (vgl. Tz. 4.6).

Das Bundesbauministerium und die BlmA haben gleichlautend geantwortet, dass der Bedarf des Nutzers weitestgehend feststehen solle, um nachträgliche Mehrleistungen sowie Vertrags- und Vergütungsanpassungen zu vermeiden. Dies sei kein Allianz-/IPA-spezifisches Problem.

Die Stellungnahmen des Bundesbauministeriums und der BlmA sind nur zum Teil zufriedenstellend. Der Bedarf des Nutzers ist vor der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen vollständig und nicht lediglich weitestgehend zu klären. Nur so können die anvisierten Kosten- und Terminziele eingehalten werden. Dies gilt unabhängig vom Projektabwicklungsmodell. Der Bundesrechnungshof schließt den Punkt ab.

1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat partnerschaftliche Projektabwicklungsmodelle bei Hochbaumaßnahmen des Bundes geprüft. Den Schwerpunkt bildeten Maßnahmen mit sogenannten Mehrparteienverträgen, bei denen Bauherr, Planende und ausführende Unternehmen einen gemeinsamen Vertrag schließen. Die Prüfung war in erster Linie darauf ausgerichtet, sich einen Überblick über diese neue Vorgehensweise zu verschaffen. Geprüfte Stellen waren das Bundesbauministerium und die BImA.

Entwicklung

Mehrere Initiativen der jüngeren Vergangenheit zielten auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Bauherrn, den Planenden und den ausführenden Unternehmen im Bundeshochbau. Dem lag die Feststellung zugrunde, dass es bei einer Reihe größerer Hochbaumaßnahmen des Bundes zu Termin- und Kostenüberschreitungen gekommen war.²

Aufbauend auf dem Endbericht zur „Reformkommission Großprojekte“³ kündigte die Bundesregierung im Jahr 2015 im „Aktionsplan Großprojekte“ an darauf hinzuwirken, dass bei Großprojekten Elemente der partnerschaftlichen Zusammenarbeit verstärkt zur Anwendung kommen.⁴

Im Jahr 2016 benannte das Bundesbauministerium „neue partnerschaftliche Vertragsmodelle“ als eines von neun Handlungsfeldern.⁵ Das Bundesbauministerium kündigte eine Untersuchung an, wie durch den verstärkten Einsatz von Bonus- und Malus-Regelungen Anreize zu partnerschaftlichem Verhalten geschaffen werden könnten. Ebenso werde es ergebnisoffen darauf hinwirken, dass in seinem Zuständigkeitsbereich Erfahrungen auch mit alternativen Vertragsformen gesammelt würden.

Ein vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beauftragter Forschungsbericht aus dem Jahr 2020 empfiehlt die Anwendung von Mehrparteienverträgen zur verstärkten Implementierung kooperativer Strukturen im Rahmen der Planungs- und Bauabwicklung.⁶

² Vgl. beispielhaft Broschüre des BMUB „Reform Bundesbau – Bessere Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit bei Bundesbauten“ vom April 2016, S. 4.

³ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): Endbericht zur Reformkommission Bau von Großprojekten („Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient“), Juni 2015.

⁴ Darauf aufbauend hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Jahr 2018 einen „Leitfaden Großprojekte“ veröffentlicht, der sich in erster Linie an den Bundesverkehrswegebau richtet, in angepasster Form aber auch in anderen Bereichen genutzt werden könne.

⁵ Vgl. Broschüre des BMUB „Reform Bundesbau – Bessere Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit bei Bundesbauten“ vom April 2016, S. 20 f.

⁶ Breyer/Boldt/Haghsheno Endbericht zum Forschungsprojekt „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, 2020.

Für den Infrastrukturbau des Bundes gab es weitere Initiativen. So entwickelte die Universität Kassel in den Jahren 2005 bis 2008 in einem Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen⁷ (Bundesverkehrsministerium) zusammen mit Verbänden der Bauwirtschaft und Auftraggeberorganisationen die „Leitlinie zur partnerschaftlichen Projektabwicklung bei Infrastrukturprojekten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer“. Das Bundesverkehrsministerium setzte im Jahr 2018 mit dem „Leitfaden Großprojekte“ für den Bereich des Verkehrswegebbaus Empfehlungen der Reformkommission Großprojekte um, die u. a. die partnerschaftliche Projektzusammenarbeit betrafen. Im Jahr 2022 stellte die DB Netz AG das „Partnerschaftsmodell Schiene“ vor, das sie zusammen mit dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und dem Verband Beratender Ingenieure mit wissenschaftlicher Unterstützung durch die Technische Universität Berlin erarbeitet hatte.

Baumaßnahmen

Der Bundesrechnungshof hat sieben Projekte im Bundeshochbau identifiziert, bei denen bei der Projektorganisation, der Vertragsgestaltung und/oder der Vergabe ein besonderer Schwerpunkt auf partnerschaftlichen Elementen lag bzw. liegt. Nur zwei dieser Projekte⁸ sind abgeschlossen. Die Eckdaten zu den Projekten (Volumen, Bauherr, Bauverwaltung, Vertragsschluss, Anzahl Vertragsparteien) sind in der Anlage 1 dargestellt.

Bei den Baumaßnahmen lassen sich nach den Vergabe- und Vertragsstrategien drei Varianten unterscheiden:

1. „Partnering“-Modell, bei dem die Bewerber für Generalunternehmerleistungen die Planung bereits während des Vergabeverfahrens optimieren sollen:
 - Neubau Militärhospital Weilerbach
2. Totalunternehmer-Modell mit partnerschaftlichen Elementen:
 - Neubau Luisenblock West (LUI West), Berlin
3. Modelle mit Mehrparteienverträgen:
 - Neubau Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund), Ilmenau
 - Neubau Bürogebäude für Bundesbehörden Elisabeth-Abegg-Straße (BEA), Berlin
 - Neubau Bundesamt für Materialforschung und -prüfung (BAM), Berlin-Adlershof
 - Neubau Paul-Ehrlich-Institut (PEI), Langen

⁷ Die Zuständigkeit für Verkehr lag bis Ende 2013 beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBS) und wechselte Ende 2013 zum Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Seit Ende 2021 ist das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) zuständig.

⁸ Baumaßnahmen LUI West und ITZBund.

- Neubau Luisenblock Ost (LUI Ost), Berlin.

Die nachfolgenden Feststellungen sind entsprechend dieser Varianten gegliedert. Die Varianten werden dort jeweils näher erläutert.

2 Partnering-Verfahren beim Neubau des US-Hospitals Weilerbach

Sachverhalt

Der Neubau eines Militärhospitals für die US-Gaststreitkräfte in Weilerbach wird von der rheinland-pfälzischen Bundesbauverwaltung in Organleihe für den Bund durchgeführt. Die Baumaßnahme ist durch ein sehr großes Bauvolumen von rund 1 Mrd. Euro sowie vielfältige Nutzeranforderungen und Spezialregularien geprägt.

Die Bauausführung erfolgt durch einen Generalunternehmer, der ergänzend zum Generalplaner auch wesentliche Planungsleistungen übernommen hat. Für die Vergabe der Generalunternehmerleistungen fanden das GWB und der zweite Abschnitt der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)/A wegen der Ausnahmegvorschrift des § 117 Nummer 4 b) GWB keine Anwendung. Stattdessen führte die Bundesbauverwaltung eine Freihändige Vergabe mit vorgeschaltetem öffentlichem Teilnahmewettbewerb nach Abschnitt 1 der VOB/A durch.

Die Bundesbauverwaltung implementierte in das Vergabeverfahren ein sogenanntes Partnering-Verfahren. Ziel des Partnering-Verfahrens war einerseits, den Generalunternehmer bereits frühzeitig und begleitend – während des laufenden Vergabeverfahrens – in den Planungsprozess einzubinden, um ihm hierdurch von Anfang an einen umfassenden Einblick in Grundlagen der Planung und die Entwicklungen des Projekts zu gewähren. Andererseits sollten die baupraktischen Fähigkeiten und Erfahrungen aller Bewerber – gegen eine entsprechende Aufwandsentschädigung – in die Planung einfließen.

Zentraler Baustein des Partnering-Verfahrens war, dass die Bewerber bereits vor ihren finalen Angeboten sogenannte Optimierungsvorschläge einreichen sollten, die sich kostenreduzierend und/oder qualitätsverbessernd auf die Baumaßnahme auswirken sollten, ohne dass sich dadurch die Gesamtbauzeit verlängern und/oder die Gesamtherstellungskosten erhöhen durften. Insbesondere sollte eine verbesserte und/oder vereinfachte konstruktive und bautechnische oder auch ablauftechnische und logistische Umsetzung der Planungsunterlagen erzielt werden. Das Partnering-Verfahren war in drei Phasen unterteilt: Interaktionsphase, Reduktionsphase, Verdichtungsphase. Die Optimierungsvorschläge sollten bei der Wertung der ersten, nicht finalen Angebote mit 40 % und erneut bei der Wertung der finalen Angebote mit 15 % gewichtet werden.

Am Teilnahmewettbewerb nahm nur ein einziges Unternehmen teil, das die Eignungskriterien erfüllte. Die Bundesbauverwaltung akzeptierte fünf Optimierungsvorschläge dieses Unternehmens mit einem Einsparvolumen von insgesamt rund 2,5 Mio. Euro. Für das Vergabeverfahren war ursprünglich ein Zeitraum von 1,5 Jahren eingeplant worden. Tatsächlich vergingen von der Bekanntmachung des Teilnahmewettbewerbs am 14. September 2016 bis zur Zuschlagserteilung am 30. Dezember 2021 mehr als fünf Jahre. Nach Aussage der Bundesbauverwaltung war die Länge des Vergabeverfahrens den Änderungen bei den Nutzeranforderungen, aber auch der Beantwortung von Bieterfragen geschuldet.

Die durchführende Bundesbauverwaltung ist der Auffassung, dass das Projekt in seiner Komplexität ohne das Verfahren und die damit einhergehende gute und faire Zusammenarbeit der Beteiligten nicht umsetzbar wäre. Die Zahlen allein gäben nicht den Erfolg oder Misserfolg des „Partnering-Verfahrens“ wieder. Nach Aussagen des Bundesbauministeriums und der Bundesbauverwaltung ist nicht geplant, weitere Baumaßnahmen nach dem Partnering-Verfahren abzuwickeln.

Würdigung

Die geringe Marktresonanz und der im Verhältnis zum großen Projektumfang kleine Umfang der Optimierungsvorschläge sind starke Indizien dafür, dass die Vergabestrategie – deren vergaberechtliche Zulässigkeit nicht Gegenstand der Prüfung war – sich entgegen der Einschätzung der durchführenden Bauverwaltung nicht bewährt hat. Dafür spricht auch die extreme Länge des Vergabeverfahrens, auch wenn diese nicht allein dem Partnering-Ansatz geschuldet war.

Gemäß VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO ist die Verwaltung dazu verpflichtet, den Erfolg ihrer finanzwirksamen Maßnahmen zu kontrollieren. Die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens beeinflusst Dauer und Kosten der Vergabe. Sie ist damit finanzwirksam. Daher muss das Bundesbauministerium die Wirkung des Partnering-Ansatzes mit einer Erfolgskontrolle systematisch untersuchen und die Ergebnisse dokumentieren. Nur so lassen sich gesicherte Erkenntnisse über den Partnering-Ansatz im Vergleich zu herkömmlichen Verfahren gewinnen. Das Ergebnis dieser Auswertung sollte es den Bundesbauverwaltungen und den anderen Bauherren im Bundesbau zur Verfügung stellen. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass auch der Erfolg der Baumaßnahme selbst zu kontrollieren ist.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BlmA haben zu diesem Punkt nicht Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung und bittet um Beachtung.

3 Totalunternehmer-Modell mit partnerschaftlichen Elementen beim Projekt LUI West

Sachverhalt

Mit Beschluss vom 25. September 2019 forderte die Kommission des Ältestenrates für Bau- und Raumangelegenheiten das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zur Prüfung auf, inwieweit der perspektivische Raumbedarf des Deutschen Bundestages durch einen temporären Modulbau⁹ gedeckt werden könne. Die Räumlichkeiten sollten im Herbst 2021 bereitstehen. Den Planungen waren eine mittelfristige Nutzungsdauer von 15 Jahren und eine anzustrebende Größenordnung von 400 Büroeinheiten zugrunde zu legen.

Als Liegenschaft stand der westliche Teil des sogenannten Luisenblocks in Berlin-Mitte zur Verfügung. Dabei handelt es sich um flaches Gelände. Eine Unterkellerung des Gebäudes war nicht vorgesehen. Wegen des geplanten temporären Charakters des Neubaus wurde auf die Anwendung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen (BNB) und auf Kunst am Bau verzichtet. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erkannte haushaltsmäßig eine Kostenobergrenze von 70 Mio. Euro an. Grundlage war eine Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) in der Qualität einer Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau). Auf die Erstellung einer gesonderten EW-Bau wurde verzichtet.

Das BBR entschied sich dafür, einen „Generalunternehmer/-übernehmer“ mit sowohl den Planungs- als auch den Bauleistungen zu beauftragen. Die Grundlage bildete ein funktionales Bauherrenprogramm. Vergabeart war ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb.

Die Bietenden sollten ein Konzept für die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Integration der Auftraggeberin in den Planungsprozess entwickeln, das Bestandteil des Vertrags werden sollte. Der Bieter, der schließlich den Zuschlag erhielt, legte hierzu ein zweiseitiges Konzept vor, das regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen vorsah (Bauherren-Jour-fixes, Projekt-Management-Jour-fixes, Planungs-/Ausführungs-Jour-fixes) sowie die Verwendung eines digitalen Planungs-Management-Tools.

⁹ Die modulare Bauweise ist ein Bauverfahren, bei dem überwiegend im Hochbau ein Bauwerk insgesamt oder aber Teile eines Bauwerkes, wie etwa die Fassade, aus vorgefertigten Bestandteilen – den Modulen – nach dem Baukastenprinzip zusammengesetzt werden. Außenwände und/oder Raumausstattung (z. B. Sanitärkerne) werden also nicht mehr vor Ort hergestellt, sondern dort nur noch montiert. Die wetterunabhängige Vorfertigung in Fabrikhallen, eine extrem kurze Aufbauphase sowie bei größerer Stückzahl eine kostengünstigere Serienfertigung sind die Hauptvorteile. Die Straßenverkehrsordnung, Straßenbreiten und Brückenhöhen erlauben beim Transport Maximalmaße von 4,50 m Breite und 18,00 m Länge und eine Ladehöhe von 4,05 m.

Die Bundesbauverwaltung beauftragte die Planungs- und Bauleistungen im Mai 2020.

Der Vertrag sah zunächst ein Vergütungssystem auf Selbstkostenbasis in Kombination mit einem Bonus-/Malus-System vor: Seine direkten Kosten sollte der Auftragnehmer in jedem Fall erstattet bekommen, d. h. seine tatsächlich entstandenen und nachgewiesenen Kosten zuzüglich eines Zuschlags für AGK¹⁰. Einen Gewinnanteil sollte der Auftragnehmer nur erhalten, soweit die tatsächlichen direkten Kosten unterhalb eines anfänglich vereinbarten Zielpreises liegen würden. Ersparnisse bei den endgültigen direkten Kosten gegenüber den bei Zielpreisfestlegung geschätzten direkten Kosten sollten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmerin hälftig geteilt werden.

Während der Bauausführung ersetzten die Vertragsparteien auf Anregung des Auftragnehmers das ursprüngliche Vergütungssystem durch eine Pauschalvergütung. Für den Fall, dass der vertragliche Fertigstellungstermin überschritten würde, sah der Vertrag eine Vertragsstrafe vor. Für den Fall einer vorfristigen Fertigstellung sollte der Auftragnehmer Boni erhalten.

Von der Bundesbauverwaltung waren im Wesentlichen zwei bis drei Mitarbeitende mit der operativen Projektdurchführung befasst. Da die Vertragsabwicklung in die Zeit der Corona-Pandemie fiel, kommunizierten die Bundesbauverwaltung und der Auftragnehmer überwiegend telefonisch und digital miteinander. Um einen frühen Baubeginn zu ermöglichen, erwirkte die Bundesbauverwaltung vor der endgültigen Baugenehmigung eine Teilbaugenehmigung für die Gründung und die Bodenplatte des Gebäudes.

Der Neubau wurde vertragsgerecht im Dezember 2021 fertiggestellt und an den Nutzer übergeben. Die Projektlaufzeit betrug 27 Monate, die Bauzeit 15 Monate. Die Kostenobergrenze gemäß haushaltsmäßig anerkannter ES-Bau wurde eingehalten. Das Gebäude ist über die ursprünglich geplante Nutzungsdauer von 15 Jahren hinaus für eine dauerhafte Nutzung geeignet. Die Module sollen aufgrund ihrer Konstruktionsart wiederverwendbar sein.

Würdigung

Trotz eines engen Zeitrahmens und der Corona-Pandemie wurde die Baumaßnahme kosten- und termingerecht fertiggestellt. Zudem gehen die Beteiligten davon aus, dass mit der längeren Nutzbarkeit des Gebäudes und der Wiederverwendbarkeit der Module Mehrwerte gegenüber den ursprünglichen Anforderungen geschaffen wurden.

Anhand dieses Projekts lassen sich jedoch keine Erkenntnisse daraus ableiten, wie sich partnerschaftliche Elemente in der Vertragsstrategie auf Bauprojekte auswirken. Ein partnerschaftliches Element war das ursprüngliche Vergütungsmodell, das ein gleichgerichtetes

¹⁰ Bei AGK handelt es sich um Kosten, die unabhängig von einem konkreten Bauauftrag/einer konkreten Baustelle für den Betrieb insgesamt anfallen. Beispiele sind Kosten der Geschäftsleitung und Verwaltung, Mieten für Büroräume etc.

Interesse von Auftraggeber und Auftragnehmer an Einsparungen zum Ziel hatte. Von diesem Vergütungsmodell haben die Vertragsparteien während der Vertragsabwicklung Abstand genommen und einen herkömmlichen Pauschalpreis vereinbart, dessen Abrechnung weniger aufwändig ist. Die weitere Konzeption partnerschaftlicher Elemente hatte die Bundesbauverwaltung den Bietern übertragen. Das hierzu vorgelegte zweiseitige Konzept des späteren Auftragnehmers beschränkt sich auf Kommunikationsformate, die bei Projekten dieser Größenordnung selbstverständlich sind.

Im Ergebnis handelt es sich bei dem abgewickelten Vertrag um einen herkömmlichen Totalunternehmervertrag, bei dem der Auftragnehmer sowohl die Planung als auch die Ausführung übernimmt und dabei wesentliche Leistungen selbst erbringt (statt sie von Nachunternehmern ausführen zu lassen). Die vergaberechtliche Zulässigkeit dieser Vertragsstrategie war nicht Gegenstand der Prüfung.

Grundsätzlich ist die Bundesbauverwaltung verpflichtet, den Erfolg des Projektes als finanzwirksame Maßnahme gemäß VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO zu kontrollieren. Dabei sollte sie auch untersuchen, inwieweit sich statt partnerschaftlicher Elemente andere Umstände ausgewirkt haben und für den Projekterfolg maßgeblich waren, wie das vergleichsweise wenig komplexe Nutzungsprogramm, die Bereitschaft des Nutzers, an diesem festzuhalten, die im konkreten Fall vergleichsweise wenig komplexe Modulbauweise mit ihrem hohen Vorfertigungsgrad, die Reduzierung von Baugrundrisiken durch Verzicht auf eine Unterkellerung, das flache Gelände, eine gelungene Kommunikation zwischen Nutzer, Bundesbauverwaltung und Auftragnehmer sowie der Verzicht auf eine EW-Bau, eine BNB-Zertifizierung und Kunst am Bau. Das Ergebnis der Untersuchung sollte das Bundesbauministerium den Bundesbauverwaltungen und den anderen Bauherren im Bundesbau zur Verfügung stellen.

Falls das Bundesbauministerium künftig ähnliche Projektabwicklungsmodelle erprobt, muss es nicht nur den Erfolg des einzelnen Projektes kontrollieren. Vielmehr muss es auch die Ergebnisse und Daten der Erfolgskontrollen der einzelnen Projekte in eine übergeordnete Erfolgskontrolle für entsprechende Projektabwicklungsmodelle einfließen lassen.

Stellungnahme

Das Bundesbauministerium hat erklärt, beim dem Projekt LUI West handle es sich nicht um einen herkömmlichen Totalunternehmervertrag, da der Pauschalpreis für das Projekt nicht im Voraus, sondern erst nach Abschluss einer partnerschaftlich durchgeführten Planungsphase vereinbart worden sei. Vereinbarungen von Pauschalvergütungen seien auch im Rahmen von IPA-Verträgen möglich. Die Vertragsparteien hätten das Risiko einer Überforderung der Beteiligten infolge des komplexen Vertragssystems erkannt und seien nach einem partnerschaftlichen und transparenten Planungsprozess und der Einigung auf ein Termin-, Qualitäts- und Kostenziel zu einem für alle Beteiligten ressourcenschonenden Vergütungsziel gekommen.

Die BImA hat zu diesem Punkt nicht Stellung genommen

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Einschätzung, dass es sich um einen Totalunternehmervertrag handelt, da der Auftragnehmer sowohl die Planung als auch die Ausführung übernahm. Aus dem Projekt lassen sich kaum Erkenntnisse ableiten, wie sich partnerschaftliche Elemente in der Vertragsstrategie auf Bauprojekte auswirken. Schon weil es sich nicht um ein Mehrparteienmodell handelte und letztlich ein Pauschalpreis vereinbart wurde, lässt sich das Projekt nicht mit den aktuell praktizierten Mehrparteienverträgen vergleichen. Dies gilt auch, weil das als Modulbau umgesetzte Projekt wenig komplex war.

Der Bundesrechnungshof bittet um Beachtung seiner Empfehlung.

4 Mehrparteienverträge

4.1 Einleitung

Der im Auftrag des BBSR erstellte Endbericht zum Forschungsbericht „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“ aus dem Jahr 2020¹¹ sah insbesondere in Projektabwicklungsmodellen, die auf Mehrparteienverträgen basieren, das Potential, kooperative Elemente stärker einzubringen und eine nicht näher konkretisierte erhöhte Termin- und Kostensicherheit zu erreichen. Der Forschungsbericht stützte sich hierbei auf Erfahrungen im Ausland.¹²

Bei der vom Forschungsbericht favorisierten Variante von Mehrparteienverträgen handelt es sich nicht um bloße „Mantelverträge“, die zu bilateralen Verträgen der Beteiligten hinzutreten und sich etwa auf die Regelung von allgemeinen Kooperationspflichten beschränken. Vielmehr regeln solche Mehrparteienverträge weitgehend die rechtlichen Beziehungen der Beteiligten und ersetzen somit herkömmliche bilaterale Verträge. Der Forschungsbericht verwendet für auf solchen Mehrparteienverträgen basierenden Modellen den Begriff „Integrierte Projektabwicklung“.

Ein weiterer Forschungsbericht im Auftrag des BBSR aus dem Jahr 2022 formuliert und kommentiert Mustervertragsbedingungen für Mehrparteienverträge.¹³

¹¹ Breyer/Boldt/Haghsheno: Endbericht zum Forschungsprojekt „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, 2020.

¹² Australien und Finnland: „Project Alliancing“; USA: „Integrated Project Delivery“; Großbritannien: „PPC 2000“, „NEC4 Alliance Contract“.

¹³ Boldt/Rodde: Endbericht zum Forschungsprojekt „Mustervertragsbedingungen für Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen bei Integrierter Projektabwicklung“, 2022.

Die entsprechenden Projektabwicklungsmodelle sind durch folgende Kernelemente geprägt:¹⁴

- Mehrparteienvertrag,
- Stärkung des Kompetenzwettbewerbs gegenüber dem Preiswettbewerb,
- frühzeitige Einbeziehung der Ausführenden in die Planung,
- gemeinsames Risikomanagement durch alle Beteiligten,
- Betonung des Kooperationsgedankens/gemeinsame Entscheidungen,
- entsprechendes Anreizsystem bei der Vergütung („gainshare/painshare“),
- Mechanismen zur schnellen Streitbeilegung.

Vertragsparteien des Mehrparteienvertrags sind neben dem Bauherrn die Planer und die Schlüsselgewerke. Für die betreffenden Leistungen werden jeweils gesonderte Vergabeverfahren durchgeführt. Grundlage der Vergaben ist eine Initiale Projektunterlage (IPU) des Bauherrn einschließlich einer Machbarkeitsstudie. Gegenstand des Mehrparteienvertrags sind die weiteren Planungsleistungen sowie die Bauleistungen. Die Mehrparteienverträge umfassen regelmäßig drei Hauptphasen der Vertragsabwicklung (vgl. Abbildung 1):

- eine sogenannte Validierungsphase, in der die Vertragsparteien gemeinsam überprüfen, ob die Budgetvorgaben des Auftraggebers realistisch sind, und sich auf sogenannte Basiszielkosten einigen,
- eine Planungsphase, in der die Vertragsparteien gemeinsam die Entwurfs- und wichtige Teile der Ausführungsplanung als Grundlage für die Finale Projektunterlage erstellen und sich auf sogenannte finale Zielkosten einigen,¹⁵
- eine Bauausführungsphase, in der die Vertragsparteien die Bauausführung gemeinsam begleiten und etwa entscheiden, wie mit nachträglichen Bausolländerungen umzugehen ist.

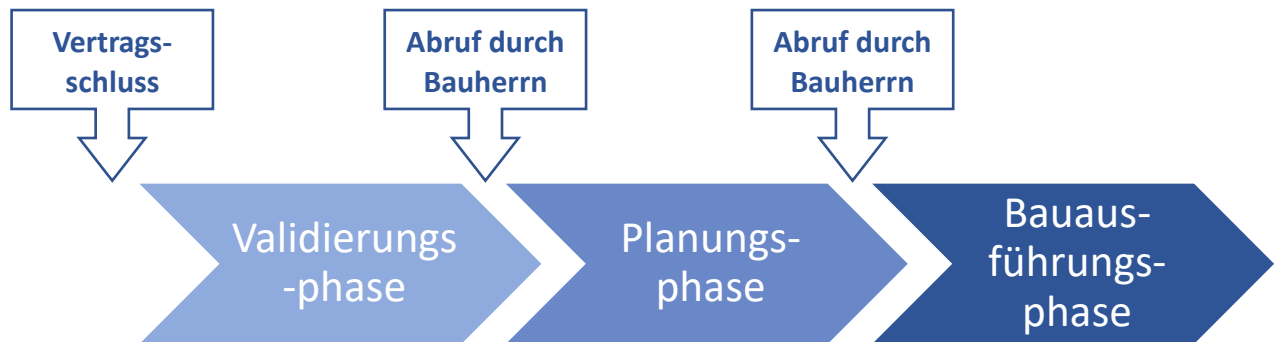
¹⁴ Vgl. BMWSB (Hrsg.): „Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen – Projektallianz/Integrierte Projektabwicklung/Partnerschaftliche Projektabwicklung – für große und komplexe Bauprojekte; Darstellung der wesentlichen Aspekte“, Februar 2022; IPA-Zentrum (Hrsg.): „Integrierte Projektabwicklung (IPA) - Charakteristika und konstitutive Modellbestandteile“, Februar 2022.

¹⁵ Eine Ausnahme ist der Vertragsentwurf für die Baumaßnahme PEI: Hier sieht der Mehrparteienvertrag nur die Basiszielkosten (Stand Ende der Validierungsphase) vor, gegen die gesteuert wird. Die Basiszielkosten werden bei Leistungsänderungen und in Berücksichtigung tatsächlich eingetretener Indexsteigerungen der Baupreise angepasst.

Abbildung 1

Vertragsabwicklungsphasen bei Mehrparteienverträgen

Die Abbildung zeigt, dass unmittelbar auf den Vertragsschluss die Validierungsphase folgt.¹⁶ Die Planungs- und die Bauausführungsphase beginnen jeweils erst nach Abruf durch den Bauherren.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die Leistungen zur Planungs- sowie zur Bauausführungsphase bedürfen regelmäßig gesonderter Abrufe durch den Auftraggeber. Ein Anspruch der Auftragnehmer auf Abruf der Planungsleistungen soll nur bestehen, wenn die Basiszielkosten sich innerhalb des Budgets des Auftraggebers bewegen.¹⁷ Ein Anspruch auf Abruf der Ausführungsphase soll allenfalls bestehen, wenn die finalen Zielkosten sich innerhalb der Basiszielkosten bewegen.¹⁸

Zur Förderung dieser Projektabwicklungsmodelle hat das Bundesbauministerium in den Jahren 2022 und 2023 sogenannte Marktdialoge initiiert, zu denen es alle Interessierten eingeladen hat. Es richtete die Veranstaltungen zusammen mit dem „Kompetenzzentrum für Integrierte Projektabwicklung“ (IPA-Zentrum)¹⁹ aus.

¹⁶ Ausnahme Baumaßnahme PEI: Dort sollen vor der Validierungsphase zum ausgewählten Wettbewerbsentwurf Lösungsvorschläge zu den durch das Preisgericht formulierten Beanstandungen formuliert werden. Die Umsetzbarkeit in Bezug auf die Haustechnik soll durch Fachplaner geprüft und ebenfalls Lösungsvorschläge vorgelegt werden. Diese Phase ist benannt als Erweiterte Machbarkeitsuntersuchung. Erst bei sichergestellter Realisierbarkeit des Vorentwurfs sollen die ausführenden Partner dem Mehrparteienvertrag beitreten (Beginn der Validierungsphase). Ziel ist eine bessere Steuerbarkeit der Validierungsphase.

¹⁷ Ausnahme Baumaßnahme PEI: Dort sind keine Ansprüche auf Abruf geregelt.

¹⁸ Das Bundesbauministerium hat mitgeteilt, dass bei den Projekten Luisenblock Ost/1. Bauabschnitt (LBO I) und BEA kein Anspruch auf Abruf der Ausführungsphase bestehe. Dieser sei allein ins Benehmen des Auftraggebers gestellt, um den Anforderungen des § 54 BHO zur Baureife zu entsprechen.

¹⁹ Träger des IPA-Zentrums sind überwiegend Bauunternehmen, Planungsbüros und Beratungsbüros. Im Beirat sind verschiedene Universitäten sowie Fach- und Berufsverbände vertreten (vgl. www.ipa-zentrum.de). Mehrere Mitglieder des Leitungsgremiums des IPA-Zentrums wurden im Zuge der o. g. Forschungsvorhaben und Pilotmaßnahmen mit Forschungs- bzw. Beratungsleistungen direkt beauftragt oder waren mit beauftragten Unternehmen/Universitäten über Beteiligungen bzw. personell verbunden. Das gilt auch für das u. g. Forschungsvorhaben zur Dokumentation und Evaluation von IPA-Projekten.

Außerdem organisiert das Bundesbauministerium regelmäßige Erfahrungsaustausche der an entsprechenden Projekten Beteiligten. Zudem hat es Forschungsaufträge zur Evaluierung der ersten Projekte veranlasst.

Bei aktuell drei Baumaßnahmen²⁰ des Bundeshochbaus haben die Bundesbauverwaltungen einen Mehrparteienvertrag abgeschlossen. Bei zwei weiteren Baumaßnahmen²¹ sind Mehrparteienverträge konkret geplant.

4.2 Auswahl des Projektabwicklungsmodells, Wirtschaftlichkeit

Sachverhalt

Die Bundesbauverwaltungen begründeten ihre Entscheidung zugunsten eines Mehrparteienvertrags und einer IPA mit einer potentiell besseren **Kosten- und Termintreue**. Bei allen drei Projekten mit einem abgeschlossenen Mehrparteienvertrag²² hoben sie insbesondere den sehr engen Terminrahmen der Baumaßnahmen hervor, der für die Anwendung einer IPA spreche. Mehrfach verwiesen die Bundesbauverwaltungen auf die guten Erfahrungen mit einer partnerschaftlichen Projektabwicklung beim Bauvorhaben **LUI West**. Als weitere Gründe nannten sie die **Komplexität** der Baumaßnahmen, absehbare **Bausolländerungen**²³ und das große **Bauvolumen**. Eine Zusammenstellung der Gründe für die Wahl von Mehrparteienvertrag und IPA ist als Anlage 2 beigelegt. Auch erwähnten die Bundesbauverwaltungen den **Pilotcharakter** der Baumaßnahmen. Es sei sinnvoll, im Bundesbau neue Wege zu gehen.

Bei drei Projekten²⁴ begründete die zuständige Bundesbauverwaltung die Entscheidungen zugunsten eines Mehrparteienvertrags bzw. einer IPA mit Nutzwertanalysen. Bei allen Projekten stark gewichtet waren danach Unsicherheiten beim Bausoll²⁵, Möglichkeiten zur Prozesskostenoptimierung und der Termindruck.²⁶

²⁰ Baumaßnahmen BEA, ITZBund und BAM.

²¹ Baumaßnahmen PEI, LUI Ost.

²² Baumaßnahmen BEA, ITZBund und BAM.

²³ Unter Bausoll versteht man die vertragliche Leistungspflicht des Auftragnehmers auf der Basis der vertraglichen Unterlagen, insbesondere der Leistungsbeschreibung.

²⁴ Baumaßnahmen BEA, PEI und BAM.

²⁵ Bzw. die Wahrscheinlichkeit von Bausolländerungen bzw. die Einflussnahme durch Interessengruppen/Stakeholder.

²⁶ Termindruck fällt bei einem bei den Baumaßnahmen BEA und PEI verwendeten Schema unter „Fast-Track-Abwicklung, Fertigstellungsgrad der Ausführungsplanung“. Bei der Modifikation dieses Schemas, die bei der Baumaßnahme BAM verwendet wurde, fällt er unter „Realisierung weiterer Wertgrößen“; bei der Nutzwertanalyse sind zudem die Kriterien „Projektvolumen“ und „Anbieterstruktur“ stark gewichtet.

Soweit ersichtlich, stützten sich die Annahmen der Bundesbauverwaltungen zu möglichen positiven Wirkungen von Mehrparteienverträgen und IPA nicht auf systematische Auswertungen von realen Projektdaten, auch nicht aus dem Ausland. Die finanziellen Auswirkungen hatte die Bundesbauverwaltung nicht untersucht. Auch eine projektübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Pilotierung von Mehrparteienverträgen und IPA wurde nicht durchgeführt.

Eine Bundesbauverwaltung verwies auf den besonderen Aufwand dadurch, dass „intensiv Personal geschult“ werden müsse. Darüber hinaus sei es notwendig, für die Erarbeitung des Vertrags, für die Konzeption und Durchführung der Auswahlverfahren sowie beispielsweise projektbegleitend für die Buchprüfung und Konfliktlösung externe Beratende zu verpflichten. Zur Entwicklung der Baunebenkosten-Quote im Verhältnis zu den Gesamtkosten ließe sich zum damaligen Zeitpunkt aber noch keine Aussage treffen.

Bei allen Projekten mit Mehrparteienverträgen und IPA beauftragten die Bundesbauverwaltungen spezifische externe Beratungsleistungen wie z. B. „Coaches“ („IPA-Coach“, „Projekt-Management-Team-Coach“). Die davon betroffenen Aufgaben umfassen Schulungsleistungen, umfangreiche Beratungsaufgaben (etwa vor und während der Vergabeverfahren, baubetriebliche Beratung), Projektsteuerungsaufgaben sowie die Begleitung von Besprechungen. Parallel zu einem „IPA-Coach“ beauftragte eine Bundesbauverwaltung „IPA-Beratungsleistungen“ und eine andere Bundesbauverwaltung Leistungen zum „PMT-Management“.²⁷

Darüber hinaus wurden in allen Fällen Baukostensachverständige und rechtlich Beratende insbesondere für die Vertragsgestaltung beauftragt. Bei einem Projekt²⁸ war u. a. ein Wirtschaftspsychologe mit der Konzeption und Vorbereitung von Bieterworkshops beauftragt. In allen Fällen war der Abschluss von spezifischen Versicherungen (erweiterte Planungshaftpflichtversicherung, Projektversicherung) vorgesehen.

Ein expliziter Projektsteuerer wurde bei keinem Projekt beauftragt. Allerdings umfassen die Leistungen der beauftragten Beratenden in mindestens zwei Fällen auch Leistungen der Projektsteuerung.

Bei mindestens drei Projekten²⁹ sind – wie zuvor beim Projekt LUI West – Modulbaulösungen angedacht oder bereits verwirklicht.

²⁷ Zum Begriff PMT (Projekt-Management-Team) s. näher bei Tz. 4.3. Nach der Leistungsbeschreibung soll das PMT-Management das PMT koordinieren. Dabei soll sich das PMT-Management eng mit dem IPA-Coach abstimmen. Zur Erreichung der Projektziele sollen Methoden der IPA und des Lean Managements angewendet werden. Das PMT-Management soll Aufgaben der Projektsteuerung und des Projektmanagements wahrnehmen. Der IPA-Coach soll für Schulung und Prozessbegleitung für Verständnis und Umsetzung von IPA und Lean Management zuständig sein.

²⁸ Baumaßnahme ITZBund.

²⁹ Baumaßnahmen BEA, ITZBund und BAM.

Aktuell fördert das BBSR im Rahmen des Programms „Zukunft Bau“ das Forschungsvorhaben „Wirtschaftlichkeit von komplexen Bauprojekten bei Einsatz integrierter Projektabwicklungsmodelle“. Das Forschungsvorhaben soll bis November 2024 laufen. Außerdem wurde im September 2023 ein Forschungsvorhaben zur Dokumentation und Evaluation von Projekten beauftragt. Nach der Leistungsbeschreibung ist Ziel eine Informationsgrundlage mit sowohl reinen Daten als auch beschreibenden Inhalten, „die es ermöglicht zu verstehen und zu beschreiben, welche Gestaltungselemente welche (Teil-)Prozesse oder (Teil-)Ergebnisse des Projektes wie beeinflussen, welche Folgen dies jeweils für den Gesamtprozess und die Zielerreichung bzw. das Projektergebnis hat“.

Würdigung

Der Einsatz von Mehrparteienverträgen und IPA hat Einfluss auf die Dauer und Kosten der Vergabe sowie auf die Kosten der Projektabwicklung. Bei der Wahl des Projektabwicklungsmodells handelt es sich somit um eine finanzwirksame Maßnahme, für die die Bundesbauverwaltungen eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen muss. Auch die Tatsache, dass es sich bei den durchgeführten Maßnahmen um Pilotprojekte handelt, ändert hieran nichts. Die von den Bundesbauverwaltungen erstellten Nutzwertanalysen sind als Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung finanzwirksamer Maßnahmen nicht ausreichend, da Nutzwertanalysen im Regelfall nur in Verbindung mit einer monetären Bewertung zulässig sind. Daran fehlt es. Soweit noch keine Erfahrungswerte vorliegen, sind zumindest plausible Annahmen zu treffen und nachvollziehbar zu begründen.

Für die einzelnen Projekte sind die nach VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO gebotenen systematischen Erfolgskontrollen einschließlich Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen durchzuführen. Dabei sind auch die Einflüsse anderer Faktoren zu berücksichtigen (etwa Bedarfsänderungen, Modulbauweise, Raumprogramm, technische Vorgaben). Soweit nicht bereits geschehen, sind die Ziele der Projekte zum Zwecke der Erfolgskontrolle entsprechend den SMART-Kriterien³⁰ zu konkretisieren.

Darüber hinaus muss der Erfolg von Mehrparteienverträgen und IPA in einer übergeordneten Erfolgskontrolle untersucht werden (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Die Erkenntnisse aus den Erfolgskontrollen für die einzelnen Pilotprojekte müssen in die übergeordnete Erfolgskontrolle zu Mehrparteiverträgen und IPA einfließen.

Unsere Auswertungen ergaben, dass mit Mehrparteienverträgen und IPA ein spezifischer Mehraufwand einhergeht, der bei konventionell abgewickelten Projekten üblicherweise nicht anfällt. Zusätzlicher finanzieller und zeitlicher Aufwand entstand z. B. durch

- spezifische Schulungen zum Thema IPA,
- den Einsatz spezifischer externer Beratender wie „IPA-Coaches“, Baukostensachverständiger, Vertragsrechtler und Wirtschaftspsychologen,

³⁰ SMART = spezifisch, messbar, anspruchsvoll, realistisch, terminiert.

- die Prüfung „weicher“ Kriterien (etwa Kooperationsfähigkeit) in Vergabeverfahren durch z. B. Workshops und Assessment Center einschließlich anschließender Dokumentation,³¹
- Maßnahmen zum „Onboarding“ und „Teambuilding“,³²
- die stärkere Einbeziehung des Auftraggebers z. B. in die Planung, das Risikomanagement, die Auswahl von Nachunternehmern und die Prüfung der Ist-Kosten,³³
- die Einrichtung und Unterhaltung der Infrastruktur für eine „Co-Location“,³⁴
- spezifische Versicherungen (erweiterte Planungshaftpflichtversicherung, Projektversicherung).³⁵

In der übergeordneten Erfolgskontrolle zu Mehrparteienverträgen und IPA sind neben diesen Mehraufwänden der Nutzen und alle weiteren beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen zu untersuchen. Beim Vergleich von Maßnahmen mit Mehrparteienverträgen und IPA mit konventionell abgewickelten Maßnahmen ist auf die Vergleichbarkeit der herangezogenen Kenngrößen zu achten.³⁶ Die übergeordnete Erfolgskontrolle sollte auch Aussagen zum Einsatz externer Berater ermöglichen. Auch sollte in der Erfolgskontrolle berücksichtigt werden, welche Leistungen perspektivisch in Eigenleistung durch die Bundesbauverwaltung erbracht werden sollten.

Nur auf Basis einer solchen übergeordneten Erfolgskontrolle sind belastbare Aussagen zu den Wirkungen und der Wirtschaftlichkeit von Mehrparteienverträgen und IPA möglich. Mit der erfolgreichen Abwicklung des Projekts LUI West kann hingegen der Erfolg von Mehrparteienverträgen nicht begründet werden, da dort kein Mehrparteienvertrag zur Anwendung kam und stattdessen andere Faktoren für den Projekterfolg maßgeblich waren (vgl. Tz. 3).

Auch die vielzitierte langjährige Anwendung entsprechender Projektabwicklungsformen im Ausland und die Literatur hierzu können eine übergeordnete Erfolgskontrolle nicht ersetzen. Zum einen kann nicht sicher davon ausgegangen werden, dass sich die Erfahrungen im Ausland auf den Bundeshochbau übertragen lassen. Zum anderen umfasst die Literatur zahlreiche Empfehlungen, Handbücher etc., aber nur in sehr eingeschränktem Umfang belastbare

³¹ Vgl. Tz. 4.4.

³² Vgl. Tz. 4.3.

³³ Vgl. Tz. 4.5.

³⁴ Vgl. Tz. 4.3.

³⁵ Vgl. Tz. 4.5.

³⁶ S. auch Ross (Alliance Contracting: lessons from the Australian experience, Prepared for VDI-Bau, 2009), der auf die Problematik hinweist, dass Soll-Ist-Kosten-Relationen bei Allianzmodellen einerseits und konventionellen Projektabwicklungsmodellen andererseits nur bedingt vergleichbar sind, weil die Soll-Kosten unterschiedlich ermittelt werden.

systematische Analysen von realen Projektdaten zu Wirkungen von Mehrparteienverträgen und IPA.³⁷

Das vom Bundesbauministerium initiierte Forschungsvorhaben „Dokumentation und Evaluation der ersten Bauprojekte in Deutschland im Allianzmodell/in IPA mit Mehrparteienvertrag“ zielt auf wesentliche Elemente einer Erfolgskontrolle ab. Ergebnis dieser und weiterer Aktivitäten muss eine übergeordnete Erfolgskontrolle sein, die den Anforderungen der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO genügt und die Spezifika des Bundeshochbaus berücksichtigt. Anhand der so und durch Forschungsprojekte gewonnenen Erkenntnisse sind Empfehlungen für die Auswahl des im Einzelfall geeigneten und wirtschaftlichen Projektabwicklungsmodells im Bundeshochbau zu entwickeln.

Stellungnahmen

Das Bundesbauministerium hat bestätigt, dass für die Pilotprojekte keine über Nutzwertanalysen hinausgehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden. Weitergehende Untersuchungen hätten wegen fehlender Referenzprojekte nicht stattfinden können. Inhaltlich seien auf Ebene des Bundesbauministeriums und durch die jeweiligen Bauverwaltungen intensive Untersuchungen und Abwägungen angestellt worden, die die Erwartung einer besseren Wirtschaftlichkeit gefestigt hätten und in die Gestaltung der konkreten Projektstrukturen eingeflossen seien. Das Bundesbauministerium werde gemeinsam mit den Bauverwaltungen darauf hinarbeiten, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig erstellt werden. Auch werde es die Bauverwaltungen anhalten, Erfolgskontrollen zu erstellen. Auf Basis dieser projektbezogenen Erfolgskontrollen und den Ergebnissen des Forschungsvorhabens zur Evaluation von Allianzprojekten werde es eine übergeordnete Auswertung vornehmen. Auch werde es Empfehlungen für die Bauverwaltungen erarbeiten, anhand welcher Kriterien zu prüfen sei, welches Projektabwicklungsmodell zu empfehlen sei.

Das Bundesbauministerium meint, dass durch Mehrparteienverträgen mit IPA kein hoher Mehraufwand für das BBR entstanden sei, da die Prüfung „weicher“ Kriterien auch im konventionellen Verfahren nach der Vergabeverordnung wirtschaftlich sein könne. Die stärkere Einbeziehung des Auftraggebers könne auch in konventionellen Projekten sinnvoll sein. Der bei Einzelvergaben übliche Betreuungsaufwand z. B. für Verträge und Vertragsanpassungen entfalle beim Mehrparteienvertrag mit IPA. Die Einrichtung einer Co-Location sei bei

³⁷ Ähnlich Simonsen et al., Effects of IPD in Norway – a case study of the Tønsberg project, in: Proceedings of the 27th Annual Conference of the International Group for Lean Construction (IGLC), 2019, S. 252; Schütte/Fricke, Wirtschaftlichkeit von kooperativen Projektabwicklungsmodellen, in: Tagungsband zum 31. BBB-Assistent:innentreffen, 2022, S. 270 ff. Die Auffassung im Endbericht zum Forschungsprojekt „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“ (vgl. bei Tz. 1) bei lit. C. auf S. 62, es sei „verlässliches und reichhaltiges Zahlenmaterial vorhanden, um die verschiedenen Ansätze einer hinreichenden auch vergleichenden Betrachtung zuzuführen“, wird durch die dort angeführten Veröffentlichungen nicht gestützt. Auch ist nicht ersichtlich, dass sich der Endbericht oder die Bundesbauverwaltungen mit diesen oder anderen Veröffentlichungen näher auseinandergesetzt hätten.

Projekten ab einer bestimmten Größe unabhängig von der Vertragsart üblich und die angestrebten Projektversicherungen würden die von den Planungsbeteiligten erforderlichen Einzelversicherungen ersetzen.

Auch die BlmA hält neben dem Forschungsvorhaben des Bundesbauministeriums eine Erfolgskontrolle für notwendig. Eine systematische Auswertung von Auslandsprojekten habe nicht stattgefunden, da aufgrund der spezifischen Unterschiede in den ausländischen Rechtssystemen im Vergleich zum deutschen Vertragsrecht kein belastbarer Erkenntnisgewinn zu erwarten gewesen sei. Die vom Bundesrechnungshof angeführten Hinweise sollen in die Weiterentwicklung von Mehrparteienverträgen mit IPA einfließen.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BlmA wollen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgreifen. Sie haben zugesagt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Auswahl des Projektabwicklungsmodells durchzuführen und Erfolgskontrollen sowie eine übergeordnete Evaluation zu erstellen. Gegenstand der Erfolgskontrollen bzw. der Evaluation muss auch die Frage sein, welcher konkrete Mehraufwand entstanden ist (siehe. auch die Würdigung zu Ziffer 4.3).

4.3 Projektstruktur/-organisation

Sachverhalt

Ziel: Kooperative Zusammenarbeit der Vertragsparteien nach dem Grundsatz „best for project“

Zu den Kernanliegen von Mehrparteienverträgen und IPA zählen „eine Kommunikations- und Entscheidungskultur und darauf ausgerichtete Projektorganisation zwischen Bauherrin und Planungs- und Bauunternehmen, die auf Kooperation, Offenheit und Konsens basiert“.³⁸ Die „bislang übliche und oftmals konfrontative Verhaltensweise [muss] zwingend verlassen werden“. Eine offene und wertschätzende Kommunikation sowie eine positive Fehlerkultur seien unabdingbar für den Projekterfolg. Die Vertragsparteien verpflichten sich, alle für das Projekt relevanten Informationen transparent darzulegen und ihre Entscheidungen danach auszurichten, was das Beste für das Projekt (**best for project**) darstellt, um für den Auftraggeber den größtmöglichen Nutzen und Wert im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln zu

³⁸ BMWBS (Hrsg.): Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen – Projektallianz/Integrierte Projektabwicklung/Partnerschaftliche Projektabwicklung – für große und komplexe Bauprojekte; Darstellung der wesentlichen Aspekte“, Februar 2022.

erzielen. Alle Vertragsbeteiligten müssen sich in die Planung, Ausführung und Abwicklung des gesamten Projektes einbringen.³⁹

Aufbauorganisation/Entscheidungsgremien⁴⁰

Bei den eingesehenen Projekten mit Mehrparteienverträgen gibt es jeweils drei Entscheidungsebenen. Auf jeder dieser Ebenen wird ein Gremium eingerichtet, in dem jeweils alle Vertragsparteien vertreten sind (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Gremien bei Mehrparteienverträgen und IPA

Die Abbildung zeigt die Entscheidungsebenen bei Mehrparteienverträgen und IPA, wie im Folgetext näher erläutert.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Das **Projekt Management Team (PMT)** (auch Projektleitungsteam (PLT) genannt) ist das zentrale Gremium, in dem alle wichtigen Fragen und Belange des Projektes besprochen und entschieden werden. In diesem Team soll jeder Allianzpartner durch mindestens eine Person mit spezifischem Sachverstand, Erfahrung und Entscheidungskompetenz vertreten sein. Es tagt regelmäßig in kurzen Abständen und trifft seine Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip.

Das **Senior Management Team (SMT)** (auch Allianzleitungsteam (ALT) genannt) ist für strategische Entscheidungen zuständig und für Konflikte, die im PMT nicht gelöst werden konnten. Jeder Allianzpartner soll hier mit einer Person aus der Leitungsebene des Unternehmens bzw. der Verwaltung (Referats-/Abteilungsleitung) vertreten sein. Das Leitungsteam entscheidet in der Regel mit einfacher Mehrheit. Mit sogenannten Bauherrenanordnungen zu

³⁹ Vgl. Präambel zum Mehrparteienvertrag zur Baumaßnahme BEA.

⁴⁰ Vgl. BMWSB (Hrsg.): Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen – Projektallianz/Integrierte Projektabwicklung/Partnerschaftliche Projektabwicklung – für große und komplexe Bauprojekte; Darstellung der wesentlichen Aspekte“, Februar 2022.

insbesondere Leistungsänderungen kann sich der Bauherr über Beschlüsse des SMT hinwegsetzen.

Zur eigentlichen Projektrealisierung auf Arbeitsebene werden **Projekt-Implementierungsteams (PIT)** (auch Projekt-Realisierungsteams (PRT) genannt) gebildet. Auf dieser Ebene wird die unmittelbare Planungs- und Bauleistung erbracht. Die Teams stimmen sich zu den jeweiligen Bauabschnitten/-teilen unmittelbar ab und erarbeiten themenorientiert Entscheidungsgrundlagen für die Projektleitungsebene.

Methoden

Bei den IPA-Projekten wird vielfach Bezug genommen auf Prinzipien und Methoden aus dem Bereich **Lean Construction** einschließlich des **Last-Planner-Systems**.⁴¹

Die Zusammenarbeit der Beteiligten soll u. a. durch folgende Maßnahmen unterstützt werden:

- Für den unmittelbaren Austausch aller Projektbeteiligten stellt der Auftraggeber eine Räumlichkeit (**Co-Location**) am Ort des Projekts zur Verfügung, in der Mitarbeitende des Auftraggebers, Planende und Ausführungsverantwortliche gemeinsam arbeiten. In der Regel kommen die Mitwirkenden mehrmals wöchentlich in der Co-Location zusammen. Dort finden auch die regelmäßigen Besprechungen des PMT, der PIT und der sogenannte Last Planner statt. Institutionalisierte Zusammenkünfte auf allen Ebenen finden insbesondere in **Jour-fixes** statt.
- Weiter stellt der Auftraggeber entsprechend den Anforderungen der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) für die Projektlaufzeit eine gemeinsame digitale **Projektplattform** bereit.
- In einer gemeinsam entwickelten sogenannten **Projektcharta** werden die Werte und Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien beschrieben. Ein IPA-Coach unterstützt und begleitet die Allianzpartner bei der Umsetzung der Projektcharta, z. B. in gemeinsamen Workshops zum Thema **Teambuilding**.
- Bei allen vorgesehenen IPA-Projekten soll auch die Methode Building Information Modeling (**BIM**) zur Anwendung kommen. Die konkrete Ausgestaltung und Tiefe der BIM-

⁴¹ Nach den Methoden des Lean Construction soll die Integration des Wissens aller Projektbeteiligten und das Erreichen einer guten Zusammenarbeit in Planung und Fertigung durch den Aufbau einer Vertrauenskultur über Unternehmensgrenzen hinweg erfolgskritisch sein. Voraussetzung soll eine offene Kommunikation sein, in der Anforderungen an den Produktionsprozess und Einschränkungen der Produktion transparent gemacht und offen und zielgerichtet zwischen den Beteiligten besprochen werden (vgl. Anlage 10 zum Mehrparteienvertrag ITZBund vom 7. November 2022). Das Last-Planner-System (LPS) ist eine Methode im Lean Construction. Nach dem LPS findet ein direkter Abstimmungs- und Koordinationsprozess zwischen allen unmittelbar an der Planung und Ausführung Beteiligten statt (einschließlich Planern, bauausführenden Beteiligten, Lieferanten). Die durch die einzelnen Projektbeteiligten erforderlichen Leistungen werden auf Basis eines kontinuierlichen Arbeitsflussprinzips regelmäßig, in der Regel wöchentlich hinterfragt, überprüft und sodann festgelegt (vgl. § 4 a) des Mehrparteienvertrags zu BEA sowie das Glossar und die Anlage 10 zum Mehrparteienvertrag zu ITZBund).

Anwendung sowie deren Ausrichtung obliegt dem jeweiligen PMT. Der entsprechende BIM-Abwicklungsplan wird vom PMT nach Vertragsabschluss ausgearbeitet und fortgeschrieben.

Bei den laufenden Projekten mit einem Mehrparteienvertrag und IPA berichteten die Beteiligten von einer guten Arbeitsatmosphäre und einem konstruktiven Umgang der Vertragspartner miteinander.

Würdigung

Die bei den untersuchten Projekten vorgesehenen Projektstrukturen sind – trotz zum Teil unterschiedlicher Bezeichnungen für die Entscheidungsgremien – weitgehend identisch. Es sind klare Projektstrukturen, Zuständigkeiten und Abläufe festgelegt. Maßnahmen, wie etwa die Einbeziehung aller Vertragsparteien in die Entscheidungsgremien und Co-Locations erscheinen grundsätzlich geeignet, eine konstruktive Zusammenarbeit der Beteiligten zu fördern. Sie können aber zugleich einen Mehraufwand und insbesondere einen hohen Personaleinsatz erfordern.

Gegenstand der durchzuführenden Erfolgskontrollen (vgl. Tz. 4.2) sollte daher auch sein, inwieweit sich die Projektstruktur in der Praxis bewährt und wie hoch der Aufwand (etwa bei Art und Zusammensetzung der Entscheidungsgremien, den Besprechungsintervallen) hierfür war.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BlmA haben zu diesem Punkt nicht Stellung genommen. Der Bunderechnungshof bittet um Beachtung seiner Empfehlung bei den zugesagten Erfolgskontrollen.

4.4 Vergabe

Sachverhalt

Einzelheiten zu den verschiedenen Vergabeverfahren für Planungs- und Bauleistungen ergeben sich aus der als Anlage 3 beigefügten Übersicht.

Bei drei Projekten waren die Vergaben der Planungs- und Bauleistungen abgeschlossen.⁴² Bei zwei dieser Projekte⁴³ wurden sämtliche Planungsleistungen an einen Generalplaner und sämtliche Bauleistungen an einen Generalunternehmer vergeben (Mehrparteienverträge mit drei Vertragspartnern). Bei einem dieser Projekte dokumentierte die Bundesbauverwaltung nicht, weshalb sie die Planungs- und Bauleistungen nicht in Lose unterteilte.⁴⁴ Bei dem anderen Projekt begründete die Bundesbauverwaltung den Verzicht auf eine Loseilung u. a. damit, dass eine losweise Vergabe bereits durch die Wahl der Vertragsart ausgeschlossen werde.⁴⁵

Bei dem dritten Projekt⁴⁶ vergab die Bundesbauverwaltung die Objektplanung, die TGA-Planung, den Rohbau, die Bauleistungen zur TGA sowie den Ausbau jeweils gesondert (Mehrparteienvertrag mit sechs Vertragspartnern).

Mit Ausnahme von drei Vergabeverfahren⁴⁷ waren alle Vergabeverfahren für die Planungs- und die Bauleistungen Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb.

Bei den Zuschlagskriterien lag ein Schwerpunkt auf der „IPA-Tauglichkeit“ der Bietenden.⁴⁸ Dieses Kriterium wurde u. a. im Rahmen von Assessment Centern und Befragungen abgeprüft. Ein anderer Schwerpunkt lag auf den projektspezifischen Projektabwicklungsansätzen der Bietenden.⁴⁹

Preisliche Kriterien hatten jeweils eine untergeordnete Bedeutung mit einer Gewichtung bis maximal 20 %. Dabei wurden nur die Zuschlagssätze für Gewinn und AGK gewertet sowie die

⁴² Baumaßnahmen BEA, ITZBund und BAM.

⁴³ Baumaßnahmen BEA und ITZBund.

⁴⁴ Baumaßnahmen BEA.

⁴⁵ Baumaßnahme ITZBund, Vergabevermerk I.

⁴⁶ Baumaßnahme BAM.

⁴⁷ Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb bei der Baumaßnahme ITZBund/Generalplanerleistungen und ITZBund/Generalunternehmerleistungen (jeweils wegen großer Dringlichkeit) sowie bei der Baumaßnahme BEA/Rohbau (wegen geringer Resonanz beim vorangegangenen Teilnahmewettbewerb).

⁴⁸ Bzw. Kriterien mit identischer Zielrichtung wie „IPA-Qualifikation“, „Teamfähigkeit IPA“, „Strukturen/Methoden integrierter Projektabwicklung“. Bei sieben von neun Vergaben waren diese Kriterien von allen Kriterien am höchsten gewichtet (mit einem Anteil von bis zu 60 % an der Gesamtwertung), vgl. Anlage 3.

⁴⁹ Vgl. die Kriterien „Terminplanung/Baulogistik“, „Innovationsansätze – Konzept zur baulichen Umsetzung des Entwurfskonzeptes“, „Qualität des Realisierungskonzeptes“, „Projektskizze“, „Projektspezifische Qualifikation und Personaleinsatzplanung“.

Verrechnungssätze für die Arbeitsstunden bei Eigenleistungen. Nur in einem Fall⁵⁰ hatten preisliche Zuschlagskriterien ein stärkeres Gewicht von insgesamt 40 %. Dabei wurden auch Angaben der Bietenden zu einem „Angebotszielpreis“ verlangt und gewertet.⁵¹

Die angebotenen Zuschlagssätze wichen teilweise stark voneinander ab. Bei einer Vergabe von Generalunternehmerleistungen betrugen die Zuschläge für Gewinn und AGK bei dem Bietenden, der den Zuschlag erhielt, insgesamt 36 %, bei dem anderen Bietenden 18 %.⁵² Der Anteil der Wertungskriterien Gewinn- und AGK-Zuschlag an der Gesamtwertung lag bei dem betreffenden Vergabeverfahren bei insgesamt 8 %.⁵³

Das Thema Nachhaltigkeit hatte bei den Eignungskriterien nahezu keine und bei den Zuschlagskriterien nur eine sehr untergeordnete Relevanz (vgl. Anlage 3).

Bei zwei der insgesamt fünf Vergabeverfahren für Bauleistungen gab es jeweils nur einen Bewerber.⁵⁴ Über alle fünf Vergabeverfahren hinweg lag die durchschnittliche Anzahl an Bewerbern bei 2,8.

Bei den beiden Projekten mit Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerben vergingen von der Bekanntmachung des ersten Teilnahmewettbewerbs bis zum Beitritt der letzten Vertragspartei rund 8⁵⁵ bzw. 13⁵⁶ Monate. Bei der Baumaßnahme ITZBund, bei der ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerbe durchgeführt worden war, betrug der Zeitraum rund 3 Monate.

Bei keiner der Vergaben kam es zu einem vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren nach § 155 ff GWB.

⁵⁰ Baumaßnahme BEA/Generalunternehmerleistungen.

⁵¹ Der „Angebotszielpreis“ setzte sich aus den Schätzungen der Bieter zu den voraussichtlichen erstattbaren Kosten und dem voraussichtlichen „Chancen-Risiko-Pool“ (CRP) zusammen. Dieses Teilkriterium war mit 10 % gewichtet. Der Angebotszielpreis sollte die Basis für die späteren, von allen Beteiligten gemeinsam zu entwickelten Zielkosten (Basiszielkosten, Finale Zielkosten) bilden.

⁵² Bieter 1: 26 % Gewinn, 10 % AGK; Bieter 2: 15 % Gewinn, 3 % AGK.

⁵³ Die Wertung preislicher Kriterien war mit insgesamt 20 % gewichtet. Der Anteil der Zuschlagssätze für Gewinn und AGK betrug davon jeweils 20 %, also insgesamt 40 %. $40 \% (\text{Anteil Zuschlagssätze an preislichen Kriterien}) \text{ von } 20 \% (\text{Anteil preislicher Kriterien an Gesamtwertung}) = 8 \% (\text{Anteil Zuschlagssätze an der Gesamtwertung})$.

⁵⁴ Baumaßnahme BEA/Generalunternehmer und Baumaßnahme BAM/TGA-Bau; bei der Baumaßnahme BEA hat die Bauverwaltung in der Folge ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt, bei dem zwei der drei aufgeforderten Unternehmen ein Angebot abgaben.

⁵⁵ Baumaßnahme BEA.

⁵⁶ Baumaßnahme BAM.

Bei den IPA-spezifischen Beratungsleistungen sind die Auftragnehmer über die verschiedenen Projekte hinweg vielfach identisch: Ein Anwaltsbüro, das auch an dem Endbericht „Alternative Vertragsmodelle“⁵⁷ beteiligt war, berät bei drei Projekten.⁵⁸

Eine weitere personelle Überschneidung gibt es bei dem Endbericht „Alternative Vertragsmodelle“, dem Endbericht „Mustervertragsbedingungen“⁵⁹ und der juristischen Beratung bei zwei Projekten⁶⁰. Ein Unternehmen, das damit warb, auch alle sonst in Deutschland laufenden IPA-Projekte zu unterstützen, ist bei allen drei Projekten mit abgeschlossenen Mehrparteienverträgen mit Leistungen zum IPA-Coaching beauftragt.⁶¹

Würdigung

Nachfolgende Empfehlungen gelten unter der Prämisse, dass nach dem Ergebnis der geforderten Erfolgskontrolle Mehrparteienverträge und IPA für Bundeshochbauprojekte grundsätzlich geeignet und wirtschaftlich sein können (siehe Tz. 4.2).

Losbildung

Abweichungen vom Loseilungsgrundsatz des § 97 Absatz 4 GWB sind zu begründen und zu dokumentieren. Bei einem der beiden Projekte mit einem Generalplaner und -unternehmer fehlt diese Dokumentation. Bei dem anderen Projekt wurde unzutreffend davon ausgegangen, dass eine losweise Vergabe bereits durch die Wahl der Vertragsart ausgeschlossen sei. Die Konzepte Mehrparteienvertrag und IPA beinhalten nicht, dass alle Planungsleistungen oder alle Bauleistungen zusammen zu vergeben sind. Vielmehr sind mehrere Lose mit der Folge mehrerer Vertragsparteien grundsätzlich möglich. Dies zeigt auch das Beispiel BAM.

Auch bei der Anwendung von Mehrparteienverträgen und IPA haben die Bundesbauverwaltungen stets zu prüfen, inwieweit Teil- und Fachlose möglich und geboten sind. Das Gebot des § 97 Absatz 4 GWB zur Loseilung ist zu beachten. Danach ist eine Gesamtvergabe nur zulässig, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe diese erfordern. Der Verzicht auf eine losweise Vergabe muss vergaberechtskonform sein. Die Gründe sind zu dokumentieren.

⁵⁷ Breyer/Boldt/Hagsheno: Endbericht zum Forschungsprojekt „Alternative Vertragsmodelle zum Einheitspreisvertrag für die Vergabe von Bauleistungen durch die öffentliche Hand“, 2020; s. zu den Inhalten Tz. 4.1.

⁵⁸ Baumaßnahmen ITZBund und BAM mit abgeschlossenen sowie die Baumaßnahmen PEI und LUI Ost mit noch nicht abgeschlossenen Mehrparteienverträgen.

⁵⁹ Boldt/Rodde: Endbericht zum Forschungsprojekt „Mustervertragsbedingungen für Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen bei Integrierter Projektabwicklung“, 2022; s. a. bei Tz. 4.1.

⁶⁰ Baumaßnahmen BEA und LUI Ost.

⁶¹ Baumaßnahmen BEA, ITZBund, BAM.

Zuschlagskriterium erstattbare Kosten der Bauleistungen

Nach der Grundkonzeption von IPA können die voraussichtlichen erstattbaren Kosten der Bauleistungen nicht ohne Weiteres Zuschlagskriterium sein. Die Bauleistung ist erst nach Vertragsschluss zu planen. Von daher fehlt es an einer ausreichenden Kalkulationsgrundlage für entsprechende Kostenangaben der Bietenden. Dementsprechend wurden bei zwei Projekten keine voraussichtlich erstattbaren Kosten abgefragt.

Andererseits besteht ein gewisses Bedürfnis des Auftraggebers, auch die voraussichtlichen erstattbaren Kosten in begrenztem Umfang dem Wettbewerb zu unterstellen. Dies soll dazu beitragen, dass Bietende frühzeitig Ideen zur Kostenoptimierung einbringen und Zielkosten nicht „aufgebläht“ werden. Dementsprechend hat die Bundesbauverwaltung bei einem Projekt „Angebotszielkosten“ abgefragt.

Inwieweit neben Zuschlagssätzen für Gewinn und AGK sowie Verrechnungssätzen für Eigenleistungen weitere preisliche Zuschlagskriterien in Form von voraussichtlich erstattbaren Kosten o. ä. möglich und sinnvoll sind, ist projektspezifisch zu betrachten. Insbesondere in Fällen wie dem Modulbau, bei denen Anbietende ihre spezifischen Systeme verwenden, könnte in Erwägung gezogen werden, sich Kosten und Teilkosten für ein fiktives Referenzgebäude anbieten zu lassen. Auch sollte betrachtet werden, inwieweit wenigstens Teilleistungen des Gesamtprojekts (etwa die Baugrube) soweit feststehen, dass hierfür Preise abgefragt und gewertet werden können.

Zuschlagskriterien Gewinn und AGK

Die Zuschlagssätze für Gewinn und AGK wirken sich unmittelbar auf den Preis der Bauleistung aus. Ausgehend von gleich hohen erstattbaren Kosten kann die vorgefundene Differenz bei den Zuschlägen von 18 Prozentpunkten zu einem um 18 % höheren Preis führen.⁶² Der Anteil der Zuschlagssätze an der Gesamtwertung von 8 % erscheint angesichts dessen niedrig. Selbst Angebote mit extremen Zuschlägen von 50 % und mehr haben bei diesen Gewichungen immer noch gute Chancen auf einen Zuschlag, obwohl entsprechende Mehrkosten sich praktisch nicht durch niedrigere erstattbare Kosten oder eine bessere Qualität kompensieren lassen.

Es sollte überprüft werden, ob die Gewichtung des Wertungskriteriums „Zuschlagssätze“ unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten angemessen ist. Dabei sollten die potentiellen Kostensteigerungen durch die Zuschlagssätze und die Ergebnisse aus den Erfolgskontrollen berücksichtigt werden. Es sind ggf. Korrekturmechanismen zu etablieren, damit nicht überhöhte Zuschlagssätze beauftragt werden.

⁶² Jedenfalls wenn die Zielkosten nicht überschritten werden. Werden die Zielkosten überschritten und der Gewinn dem CRP zugeordnet, kann sich der Preisunterschied im vorgefundenen Fall auf die Differenz zwischen den AGK-Zuschlägen von 11 % reduzieren.

Eignungs- und Zuschlagskriterien zur Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit ist ein zentrales baupolitisches Ziel für den Bundesbau. Bundesbauten haben grundsätzlich mindestens den Silber-Standard nach BNB zu erreichen. Auch aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sind bei der Planung und Ausführung von Bundesbauten nicht nur die Baukosten, sondern die Kosten der Baumaßnahme über den gesamten Lebenszyklus einschließlich der externen Umweltkosten zu betrachten. Angesichts dieser planerischen Herausforderungen erscheint es fraglich, ob das Thema Nachhaltigkeit bei den Eignungs- und Zuschlagskriterien ausreichend berücksichtigt wurde (siehe auch Tz. 4.5.3 zur Frage ausreichender Vergütungsanreize für diesen Bereich).

Die Eignungskriterien müssen sicherstellen, dass die Auftragnehmer über hinreichende Kompetenz im Bereich nachhaltiges Bauen verfügen. Durch entsprechende Zuschlagskriterien kann der Auftraggeber dafür sorgen, dass die Auftragnehmer diese Kompetenzen in das konkrete Projekt einbringen.

Weitere qualitative Zuschlagskriterien

Qualitative Zuschlagskriterien hatten bei den durchgeführten Vergaben eine deutlich höhere Bedeutung als bei Bauleistungen im Bundeshochbau üblich. Das gilt zum einen für die Projektabwicklungsansätze (Terminplanung, Baulogistik etc.) und zum anderen für die „IPA-Tauglichkeit“ (Kommunikations- und Teamfähigkeit, Führungskompetenz etc.).

Insbesondere bei der Prüfung der „IPA-Tauglichkeit“ werden Formate wie z. B. Assessment Center eingesetzt, die bei der Vergabe von Bauleistungen nicht gängig sind. Damit einher geht ein besonderer Aufwand für die Konzeption, Durchführung, Auswertung und Dokumentation entsprechender Prüfverfahren.

Andererseits wird die Prüfung von Kompetenzen systematisiert und professionalisiert, die für das Gelingen nicht nur von IPA-Projekten eine maßgebliche Rolle spielen. Der Bundesrechnungshof konnte nicht feststellen, dass sich diese Verfahren als unpraktikabel erwiesen hätten. Auch haben die unterlegenen Bietenden die darauf aufbauenden Auswahlentscheidungen in keinem Fall angegriffen.

Bei den IPA-Projekten werden Erfahrungen mit stärker gewichteten und zum Teil neuartigen qualitativen Zuschlagskriterien gesammelt. Diese sollten auch für „konventionelle“ Projekte fruchtbar gemacht werden, insbesondere bei Überlegungen, ob und wie qualitative Zuschlagskriterien angewendet, gewichtet und abgeprüft werden sollen.

Marktresonanz, Wettbewerb

Bei zwei von fünf durchgeführten Vergabeverfahren für Bauleistungen gab es jeweils nur einen Bewerber. Auch über alle fünf Bauvergaben hinweg war die durchschnittliche Bewerberanzahl von 2,8 überschaubar.

Als Gründe für die geringe Marktresonanz kommen die Baukonjunktur und die engen Terminalschieben der Projekte in Betracht. Es erscheint aber auch gut möglich, dass auch die ungewohnten Ansätze bei Vergabe, Vertrag und Projektorganisation potentielle Bietende von einem Angebot abgehalten haben.

Mit insbesondere den „Marktdialogen“ und „IPA-Konferenzen“ versuchen das Bundesbauministerium und das IPA-Zentrum, die Attraktivität von Mehrparteienverträgen und IPA für Ausführende und Planende zu steigern.

Ob diese Versuche Erfolg haben und sich die enge Bewerberlage bei den Bauleistungen als ein Übergangsphänomen herausstellt oder ob die Wahl von Mehrparteienverträgen und IPA eine Marktverengung bewirkt, bleibt genau zu beobachten und ebenfalls in der übergeordneten Erfolgskontrolle zu berücksichtigen. Gegebenenfalls ist zu identifizieren, weshalb konkret sich Bauunternehmen an Projekten mit Mehrparteienverträgen und IPA nur zögerlich beteiligen und wie darauf reagiert werden sollte.

Im Hinblick auf den aktuell noch eingeschränkten Kreis der beauftragten IPA-spezifischen Beratenden ist zu überlegen, inwieweit auch hier eine Markterweiterung gefördert werden kann.

Dauer der Vergabeverfahren

Der vorgefundene Zeitraum von 13 Monaten von der ersten Bekanntmachung eines Teilnahmewettbewerbs bis zum Abschluss des Mehrparteienvertrags erscheint lang und verlangt den Bietenden die Bereitschaft zu ausgedehnten Bindungsfristen ab. Hinzu kommt, dass bei dem entsprechenden Projekt alle Vertragsparteien gleichzeitig dem Mehrparteienvertrag beigetreten sind und erst dann mit den Leistungen begonnen haben.

Zu überlegen ist, inwieweit Vergabeverfahren beschleunigt werden können. Auch ist unter Abwägung aller Vor- und Nachteile eine sukzessive Beauftragung der Vertragsparteien nach dem jeweiligen Vergabeverfahren in Betracht zu ziehen. Dann können bestimmte Leistungen bereits vor Beitritt der letzten Partei zum Mehrparteienvertrag erbracht werden.

Stellungnahmen

Das Bundesbauministerium hat angemerkt, eine reine **Teil- und Fachlosvergabe**, wie von § 97 Absatz 4 GWB vorgesehen, sei im Allianzmodell nicht möglich. Im Hinblick auf die Organisationsstruktur in Teams, die die projektleitenden und -gestaltenden Entscheidungen stets im Gremium treffen, sei die Funktionsweise des Modells von einer überschaubaren Personenstärke der Teams abhängig. Insofern bestehe eine (prozess-)technische und damit auch wirtschaftliche Notwendigkeit zur Zusammenfassung von Teil- und Fachlosen. Das Bundesbauministerium werde die Bauverwaltungen jedoch darauf hinweisen, ihre Überlegungen

zur Losbildung zu dokumentieren, um dem Gebot der Losvergabe bestmöglich gerecht zu werden.

Zur Thematik **Bewertung der Zuschlagssätze** im Vergabeverfahren hat das Bundesbauministerium angemerkt, der Schwerpunkt liege auf dem Kompetenzwettbewerb, um die fachlich besten, kooperativ stärksten und motiviertesten Bieter auswählen zu können. Die Vergütungsanteile für Gewinn und AGK seien auf eine Summe fixiert worden. Bei möglicherweise späteren Verteuerungen oder Kostensteigerungen, wie z. B. nach Änderungswünschen der Bauherrin, stiegen daher nur die direkten („erstattbaren“) Kosten der Leistungen, nicht aber die Gewinne und AGK-Anteile, die den Risikoeinbehalt bildeten. Das Bundesbauministerium werde darauf, ob die Kostenansätze als Zuschlagskriterium mehr Gewicht haben sollten, im Rahmen der Erfolgskontrollen ein besonderes Augenmerk richten.

Beim Projekt LBO I seien in den Zuschlagskriterien die BNB-Kompetenz der für das Projekt vorgesehenen Mitarbeitenden und **Nachhaltigkeitsthemen** wie Energie- und Lowtech-Konzepten berücksichtigt worden. Bei den Überlegungen zur Einführung klimaschützender Vergabekriterien für den Bundeshochbau im Allgemeinen prüfe das Bundesbauministerium sinnvolle Eignungs- und Zuschlagskriterien. Dies fände selbstverständlich auch bei Allianzprojekten Anwendung. Solche Vergabekriterien könnten die Transformation des Marktes beschleunigen. Bei der Erfolgskontrolle werde es auch untersuchen, ob durch eine Betonung der Kompetenzen im Bereich Nachhaltigkeit im Auswahlverfahren eine nachhaltigere Leistung erwartbar ist.

Das Bundesbauministerium hat eingeräumt, dass der **Wettbewerb** bei Planungs- und Bauleistungen noch nicht zufriedenstellend sei und sich die IPA-spezifischen Beratungsleistungen bei derzeit nur wenigen Anbietern konzentrierten. Zur Verbesserung der Bewerberlage würden verschiedene Maßnahmen durchgeführt (u. a. projektspezifische Informationsveranstaltungen, projektübergreifende „Marktdialoge“). Im Hinblick auf die Beratungsleistungen entwickle das Bundesbauministerium aktuell ein Leistungsbild mit Eignungs- und Zuschlagskriterien für die Ausschreibung von Coaching-Leistungen. Hierüber solle einerseits im Markt eine verstärkte Fortbildung verwandter Berufsträger (Ingenieure, Psychologen, Wirtschaftscoaches, Projektsteuerer) einsetzen, die den Markt beleben würde. Andererseits könne die Bauverwaltung auf dieser Basis eigene Kompetenz aufbauen, so dass die Coaching-Leistung nicht mehr extern beauftragt werden müsse. Ähnliches gelte für die Rechtsberatung, sobald ein passgenauer Muster-Allianzvertrag zur Verfügung stehe und ggf. mit Beratungsangeboten für die juristischen Mitarbeiter der Bauverwaltung begleitet werde. Das Bundesbauministerium werde die Bewerberlage weiter beobachten und ggf. weitere Maßnahmen entwickeln.

Das Vergabeverfahren zu **verkürzen**, hält das Bundesbauministerium nicht für empfehlenswert, um die künftigen Allianzpartner mit ausreichender Zeit sorgfältig auswählen zu können. Es stimmt dem Bundesrechnungshof jedoch zu, dass die Allianzpartner auch sukzessive beauftragt werden können, solange die Kooperation der Vertragspartien auf Augenhöhe erhalten bleibt. Dies sei bei den Projekten BEA und LBO I umgesetzt worden, um die Auswahl der Ausführenden dem Entwurf anpassen zu können.

Die BlmA hat geantwortet, dass beim Projekt PEI im Vergabeverfahren ein AGK-Höchstsatz anzubieten gewesen sei, um den AGK-Anteil zu deckeln. Dieser sei nach Vertragsschluss durch einen Baukostensachverständigen geprüft worden und solle für die Abrechnung der Vergütung genutzt werden. Dadurch sollten versteckte Gewinnvergütungen verhindert werden. Zusätzlich werde der AGK-Zuschlagssatz vertraglich als Pauschale ausgestaltet, um einen zusätzlichen Anreiz für die Partner zu schaffen, auch bei einer Überschreitung der Basiszielkosten die Maßnahme schnellstmöglich und wirtschaftlich zum Abschluss zu bringen. Die BlmA hat weiter darauf hingewiesen, dass der Leitfaden Nachhaltiges Bauen eingehalten werde und beim Projekt ITZ Ilmenau „Silberniveau“ erreicht worden sei. Eine sukzessive Beauftragung der Allianzpartner könne sinnvoll sein, um die Vergabeverfahren zu beschleunigen. Bei den Projekten sei eine entsprechende Zweiteilung vorgesehen.

Die BlmA hat zugesagt, dass die vom Bundesrechnungshof angeführten Hinweise in die Weiterentwicklung von Mehrparteienverträgen mit IPA einfließen würden.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BlmA haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Insbesondere ist genau zu dokumentieren, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe i. S. d. § 97 Absatz 4 GWB eine Zusammenfassung von Losen erfordern. Zudem ist die Gewichtung des Wertungskriteriums „Zuschlagssätze“ unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfen. Auch wenn die Vergütungsanteile für AGK betragsmäßig fixiert werden, können die Zielkosten aufgrund der angebotenen AGK-Zuschläge sehr unterschiedlich ausfallen. Im Übrigen wurden die AGK-Anteile bei zwei Projekten nicht betragsmäßig fixiert, so dass sie parallel zu Kostensteigerungen ansteigen können.

4.5 Vertragliches Anreizsystem

Dem Bundesrechnungshof lagen drei abgeschlossene Mehrparteienverträge und ein Vertragsentwurf zu einer weiteren Baumaßnahme vor. Daneben hat er die Mustervertragsbedingungen des vom Bundesbauministerium beauftragten Forschungsberichts aus dem Jahr 2022⁶³ berücksichtigt.

Beim Vergleich der Verträge legte der Bundesrechnungshof den Schwerpunkt darauf, inwieweit sie wirksame Anreize zur Kosten- und Termintreue sowie zum wirtschaftlichen und nachhaltigen Planen und Bauen enthalten.

⁶³ Boldt/Rodde: Endbericht zum Forschungsprojekt „Mustervertragsbedingungen für Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen bei Integrierter Projektabwicklung“, 2022.

4.5.1 Anreize zur Kostenminimierung

Sachverhalt

Die Vergütungsmodelle der vorgefundenen Mehrparteienverträge sind sich in ihren Grundzügen ähnlich. Die maximal erzielbare Vergütung setzt sich jeweils aus folgenden Bausteinen zusammen; die Bezeichnungen sind je nach Vertrag teilweise unterschiedlich:

- „**Erstattbare Kosten**“ (oder „erstattbare Selbstkosten“ oder „abrechenbare Kosten“⁶⁴)

Dies sind die den Auftragnehmern nachweisbar entstandenen Kosten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Planungs- und Bauleistungen stehen (wie Einzelkosten der Teilleistungen, Baustellengemeinkosten und Nachunternehmerkosten). Diese Kosten werden immer erstattet, auch wenn die tatsächlichen erstattbaren Kosten die ursprünglich prognostizierten erstattbaren Kosten übersteigen. Damit der Bauherr die als erstattbar geltend gemachten Kosten nachvollziehen kann, stehen ihm umfangreiche Informationsrechte zu.

- Zuschlag für **AGK**

Bei den AGK handelt es sich um Gemeinkosten, die von der konkreten Projektdurchführung unabhängig sind, wie z. B. Vorstandsgehälter und die Büromiete für die Zentrale. Der Vergütungsanteil zur Deckung der AGK wird als Zuschlag auf die Erstattbaren Kosten berechnet.⁶⁵

Nach drei Verträgen ist dieser Vergütungsanteil stets voll auszus zahlen.⁶⁶ Nach einem Vertrag⁶⁷ ist die Auszahlung der Hälfte des AGK-Zuschlags davon abhängig, wie sich die tatsächlichen erstattbaren Kosten im Verhältnis zu den prognostizierten erstattbaren Kosten entwickeln. Werden die prognostizierten erstattbaren Kosten überschritten, reduziert sich ggf. der Vergütungsanteil für die AGK. Die Mustervertragsbedingungen sehen ebenfalls vor, dass 50 % des AGK-Zuschlags von der Entwicklung der tatsächlich erstattbaren Kosten abhängig sind und somit „im Risiko“ stehen.

Bei zwei Verträgen⁶⁸ ist der maximale Vergütungsanteil für AGK zudem auf einen fixen Absolutbetrag begrenzt bzw. pauschaliert, der sich aus den anfänglich prognostizierten erstattbaren Kosten und dem angebotenen AGK-Zuschlag ergibt. Bei den anderen zwei

⁶⁴ Wobei Letztere zum Teil auch AGK-Zuschläge beinhalten (Baumaßnahmen ITZBund und BAM).

⁶⁵ Bei den Mehrparteienverträgen zu den Baumaßnahmen ITZBund vom 7. November 2022 und der BAM vom 12. April 2023 wird der AGK-Zuschlag nur bei „eigenen Kosten“ des Auftragnehmers in Ansatz gebracht. Bei „Fremdleistungen“ wird stattdessen ein „Nachunternehmerzuschlag“ in Ansatz gebracht.

⁶⁶ Baumaßnahmen PEI, ITZBund und BAM.

⁶⁷ Baumaßnahme BEA.

⁶⁸ Baumaßnahmen BEA (Mehrparteienvertrag abgeschlossen) und PEI (Vertragsentwurf auf Stand 15. Januar 2023).

Verträgen⁶⁹ fehlt eine solche Begrenzung. Stattdessen entwickelt sich der Vergütungsanteil für AGK proportional zu den tatsächlichen abrechenbaren Kosten.

- **Gewinn** (bzw. „Wagnis und Gewinn“) des Auftragnehmers

Dieser Vergütungsanteil, der ebenfalls als Zuschlag auf die erstattbaren Kosten berechnet wird, kann sich nach allen Verträgen bis auf null reduzieren, wenn die tatsächlichen erstattbaren Kosten die ursprünglich prognostizierten erstattbaren Kosten übersteigen.⁷⁰

- Anteile an **nicht verbrauchten „Risikorückstellungen“**⁷¹ und **Einsparungen**

Zum Ende der Planungsphase legen der Auftraggeber und die Auftragnehmer gemeinsam finale Zielkosten fest, die auch Anteile für bestimmte Risiken enthalten („Risikorückstellungen“). Verwirklichen sich Risiken, werden die „Risikorückstellungen“ für die Mehrkosten eingesetzt und die erstattbaren Kosten erhöhen sich entsprechend. Soweit die Summe von ursprünglich prognostizierten erstattbaren Kosten und „Risikorückstellungen“ wegen nicht verbrauchter „Risikorückstellungen“ und/oder Einsparungen unterschritten wird, wird die Differenz zwischen prognostizierter und tatsächlicher Summe zwischen dem Auftraggeber und den Auftragnehmern aufgeteilt.⁷²

- **Boni** für das Erreichen von „Key Performance Indicators“ (KPI)⁷³

Fast alle Verträge sehen die Möglichkeit vor, KPIs mit entsprechenden Boni zu vereinbaren.⁷⁴ KPIs müssen sich auf Leistungen beziehen, die über den ohnehin geschuldeten Projekterfolg hinausgehen und für den Auftraggeber einen Mehrwert haben (z. B. eine Verkürzung der Bauzeit, soweit dies für den Auftraggeber vorteilhaft ist).

Indem Einsparungen und nicht verbrauchte „Risikorückstellungen“ teilweise an die Auftragnehmer ausgezahlt werden, soll ein gleichgerichtetes Interesse aller Beteiligten an niedrigen Projektkosten erzeugt werden. Gleiches gilt für den Mechanismus, dass sich die Gewinne der Auftragnehmer bei Kostenüberschreitungen reduzieren oder entfallen. Die ihnen entstandenen Kosten sollen die Auftragnehmer hingegen stets vollständig ersetzt bekommen. Etwas anderes gilt nur für Teile der AGK, soweit geregelt ist, dass deren Auszahlung vom Gesamtergebnis abhängt.

⁶⁹ Baumaßnahmen ITZBund und BAM.

⁷⁰ Bei der Baumaßnahme BEA werden 8 % der prognostizierten Zielkosten als Absolutbetrag festgeschrieben. Dieser nicht mehr veränderbare „Vergütungsanteil für AGK und Wagnis und Gewinn“ bildet den CRP.

⁷¹ Auftraggeber und Auftragnehmer ermitteln und bepreisen in der Validierungsphase gemeinsam Risiken. Die entsprechenden „Risikorückstellungen“ werden Bestandteil der Zielkosten.

⁷² Die Verteilungsquoten sind unterschiedlich geregelt und reichen von einer einfachen 50:50-Teilung bis zu Verteilungsquoten, die nach Umfang der Einsparungen abgestuft sind.

⁷³ KPIs sind Leistungskennzahlen, anhand derer beurteilt wird, inwieweit bei der Leistungserbringung zentrale Zielsetzungen erreicht werden.

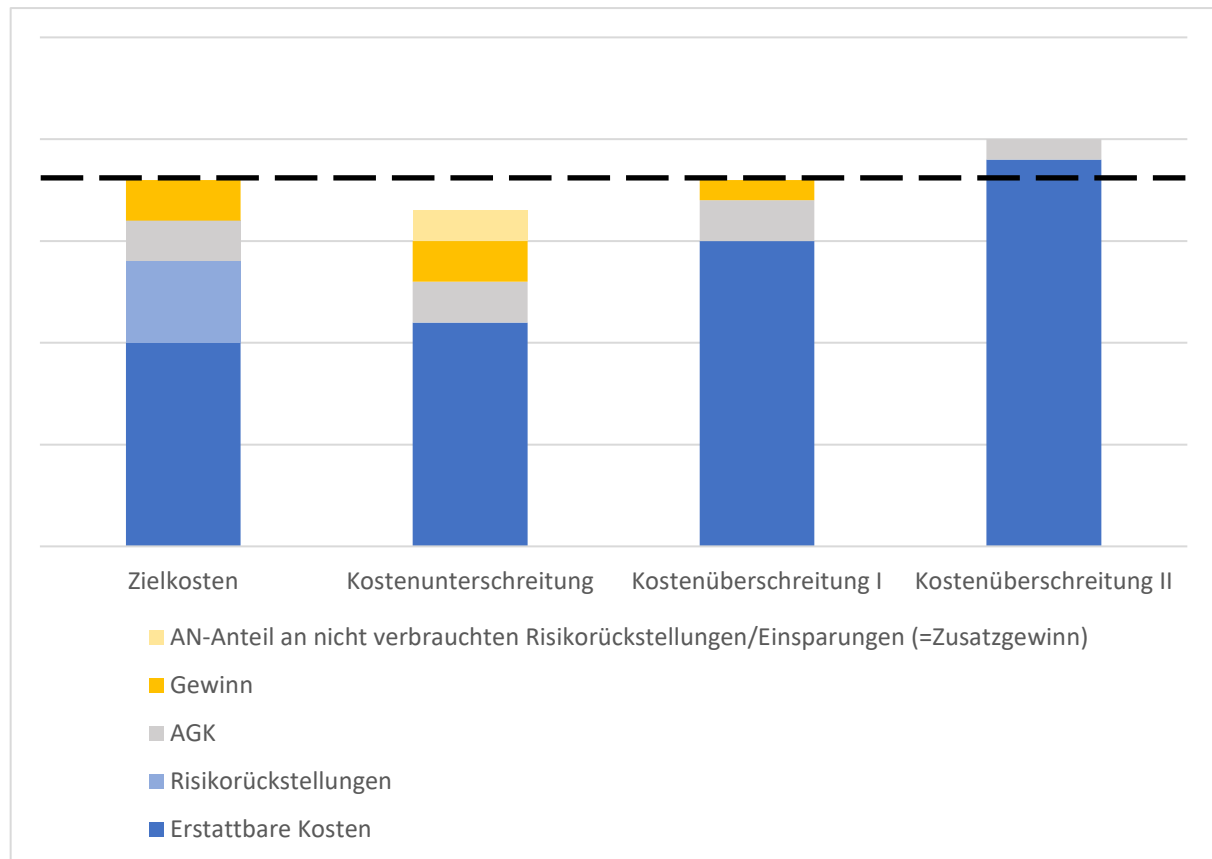
⁷⁴ Ausnahme ist die Baumaßnahme PEI.

Die Vergütungsanteile, deren Auszahlung vom Gesamtergebnis abhängt und die somit „im Risiko stehen“ (Gewinn, „Risikorückstellungen“, ggf. auch Teile der AGK), werden in einem „Chancen-Risiko-Pool“ (CRP) bzw. „Chancen-Risiko-Einbehalt“ zusammengefasst.⁷⁵

Abbildung 3

Schematische Darstellung des Vergütungssystems⁷⁶

Die Abbildung 3 veranschaulicht die einzelnen Vergütungselemente sowie die Entwicklung der Vergütung bei Unterschreitung und Überschreitung der prognostizierten Kosten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Würdigung

Das Vergütungssystem der Mehrparteienverträge erscheint im Ansatz zumindest für sehr komplexe Projekte, bei denen angesichts schwer kalkulierbarer Risiken nur mit geringem

⁷⁵ Im Mehrparteienvertrag zur Baumaßnahme BEA sind die Risikorückstellungen nicht formal als Bestandteil des CRP definiert. Letztlich werden aber auch dort nicht benötigte Risikorückstellungen, die zu einer Unterschreitung der prognostizierten erstattbaren Kosten führen, anteilig an die Auftragnehmer ausgekehrt.

⁷⁶ Ohne Boni für das Erreichen von KPIs; bei der Variante „Kostenüberschreitung II“ wird davon ausgegangen, dass 50 % der AGK Bestandteil des CRPs sind, also „im Risiko“ stehen. Bei der Baumaßnahme PEI ist der Vergütungsanteil für AGK auf einen Absolutbetrag pauschaliert, den der Auftragnehmer unabhängig vom Projektergebnis erhält.

Marktinteresse zu rechnen ist oder aber mit Angebotspreisen mit hohen Risikoaufschlägen, schlüssig. Durch das Prinzip der Selbstkostenerstattung ist das Verlustrisiko der Auftragnehmer begrenzt. Zugleich sollen unangemessen hohe Gewinne durch spekulative Preise ausgeschlossen werden. Um ein gleichgerichtetes Interesse aller Beteiligten an niedrigen Projektkosten zu erzeugen, hängt die Auszahlung des Gewinns und u. U. auch eines Teils der AGK davon ab, ob die Zielkosten eingehalten werden. Darüber hinaus profitieren die Auftragnehmer anteilig davon, wenn die Zielkosten unterschritten werden.

Es bestehen allerdings Risiken bei der praktischen Umsetzung, die dazu führen können, dass die Anreize zugunsten niedriger Projektkosten nicht die gewünschte Wirkung entfalten. Auf diese Risiken sollten die Projektverantwortlichen ein besonderes Augenmerk richten.

Risiko überhöhter Zielkosten

Die Auftragnehmer haben ein Interesse daran, dass eher hohe Zielkosten festgelegt werden, etwa durch Berücksichtigung möglichst vieler und hoch bepreister Risiken oder durch fehlende Berücksichtigung günstiger Verfahren oder Konstruktionen. Hohe Zielpreise erleichtern es Auftragnehmern, die Zielkosten bei der weiteren Vertragsabwicklung zu unterschreiten und damit Gewinnanteile und Zahlungen für „Einsparungen“ zu erhalten. Ein Korrektiv ist, dass die Auftragnehmer bei zu hohen Zielkosten befürchten müssen, dass keine weiteren optionalen Leistungen abgerufen werden. Je nach den Umständen des Einzelfalls und insbesondere den Zwängen des Bauherrn wirkt dieses Korrektiv aber unterschiedlich stark.

Der Anreiz für die Auftragnehmer, das Projektergebnis im Sinne des Auftraggebers zu optimieren, besteht bei überhöhten Zielkosten nicht in gleicher Weise wie bei realistischen Zielkosten. Auch unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten sind keine Vergütungsanteile zu rechtfertigen, die nicht auf Leistungen der Auftragnehmer beruhen, sondern auf überhöhten Zielkosten.

Um realistische Zielkosten zu erhalten, ist es wichtig, dass

- die voraussichtlichen erstattbaren Kosten sorgfältig ermittelt werden,
- die für „Risikorückstellungen“ in Ansatz gebrachten Risiken sorgfältig ermittelt und bepreist werden,
- ggf. Anreize gesetzt werden, damit Auftragnehmer Vorschläge zur Planungsoptimierung schon frühzeitig und nicht erst nach der Zielkostenfestlegung einbringen.

Der Auftraggeber muss sich in diese Prozesse jeweils intensiv einbringen, um die Belastbarkeit der Annahmen eigenständig bewerten zu können.

Risiko versteckter Gewinnanteile in AGK-Zuschlägen und erstattbaren Kosten

Wenn die AGK-Zuschläge und/oder die erstattbaren Kosten versteckte Gewinnanteile enthalten, können – entgegen der Intention der Mehrparteienverträge – höhere erstattbare Kosten faktisch zu Gewinnsteigerungen bei Auftragnehmern führen. Mit höheren erstattbaren Kosten steigen dann auch die Gewinne. Für die AGK gilt dies, wenn sie in Abhängigkeit von den tatsächlich erstattbaren Kosten berechnet werden und nicht auf einen fixen Absolutbetrag begrenzt sind.

Besonderes Augenmerk ist dabei auf Konstellationen zu legen, bei denen Nachunternehmer mit den Hauptauftragnehmern konzernverbunden sind. Leistungen konzernverbundener Nachunternehmer sind grundsätzlich wie Eigenleistungen der Hauptauftragnehmer zu behandeln. Die Kosten solcher Nachunternehmer sind somit von der Bundesbauverwaltung vollständig nachzuvollziehen. Würde sie stattdessen einfach Nachunternehmerrechnungen als Kostennachweis genügen lassen, könnten Auftragnehmer über Gebühr von Kostensteigerungen durch Nachunternehmerleistungen profitieren, da Gewinne von Nachunternehmern bei Konzernverbundenheit auch dem Hauptauftragnehmer zugutekommen. Der Anreiz für die betreffenden Hauptunternehmer zur Kostenreduzierung wäre eingeschränkt.

Um die dargestellten Anreize der Auftragnehmer zugunsten höherer erstattbarer Kosten auszuschließen,

- sollten wirksame Mechanismen zur Überprüfung der AGK-Ansätze und erstattbaren Kosten etabliert werden (etwa durch Einbeziehung von externen Kostensachverständigen),
- sollten Leistungen von Nachunternehmern, die mit Hauptauftragnehmern konzernverbunden sind, grundsätzlich wie Eigenleistungen der entsprechenden Hauptauftragnehmer behandelt werden,
- sollte überlegt werden, Teile der AGK „ins Risiko“ zu stellen, also ihre Auszahlung vom Projektergebnis abhängig zu machen (siehe auch die entsprechende Empfehlung in den „Mustervertragsbedingungen“⁷⁷),
- empfiehlt sich, die maximal erstattbaren AGK auf einen Absolutbetrag zu fixieren, der sich aus den Zielkosten in Verbindung mit dem ursprünglich angebotenen und überprüften AGK-Zuschlag ergibt (siehe auch hier die entsprechende Empfehlung in den „Mustervertragsbedingungen“⁷⁸).

Risiko versteckter Leistungsreduzierung

Es sind Vorschläge zur Kostenreduzierung denkbar, die eine Reduzierung von Leistungsumfängen oder das Absenken von Qualitäten und Standards beinhalten. Solche „Optimierungsvorschläge“ führen nicht zu einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis, soweit die

⁷⁷ Boldt/Rodde: Endbericht zum Forschungsprojekt „Mustervertragsbedingungen für Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen bei Integrierter Projektabwicklung“, 2022, bei § 22 und auf S. 190.

⁷⁸ Wie vor, bei § 22 Rd. 129.

Kostenreduzierung allein im Minderwert der Leistung begründet ist. Werden entsprechende Maßnahmen umgesetzt, ist eine anteilige Auszahlung der Einsparungen an die Auftragnehmer nicht gerechtfertigt. Stattdessen sind die Zielkosten entsprechend zu reduzieren.

Es ist stets zu prüfen, inwieweit Einsparungen bei den erstattbaren Kosten mit einem entsprechenden Minderwert der Leistung (wegen Leistungsreduzierungen oder dem Absenken von Qualitäten) einhergehen. Ggf. sind keine Zahlungen an die Auftragnehmer wegen der Einsparungen gerechtfertigt und vielmehr die Zielkosten anzupassen.

Risiko des „Leerlaufens“ der Anreizmechanismen bei hohen Kostensteigerungen

Die vergütungstechnischen Anreizmechanismen zugunsten niedriger Projektkosten entfalten ihre volle Wirkung nur, solange die Zielkosten noch erreichbar erscheinen. Sind die Zielkosten wegen einer ungünstigen Entwicklung des Projekts unerreichbar, haben die Auftragnehmer bei der Vergütung vergleichsweise wenig zu gewinnen oder zu verlieren. Sie können nicht mehr darauf hoffen, anteilig von Einsparungen oder nicht verbrauchten Risikorückstellungen zu profitieren. Andererseits haben sie keinen Gewinnverlust mehr zu befürchten, da der Gewinn bereits verloren ist. Weitere Verluste durch steigende Projektkosten stehen nicht zu befürchten, da die Auftragnehmer die erstattbaren Kosten ohnehin erstattet bekommen. Gleiches gilt für die AGK, soweit deren Auszahlung nicht teilweise vom Projektergebnis abhängig gemacht wurde. Im Ergebnis sind bei einem Überschreiten der Zielkosten die vergütungstechnischen Anreize für die Auftragnehmer gering, die Überschreitung nach Möglichkeit wenigstens zu begrenzen.

Um dieses Risiko leerlaufender Anreize zu Kostensenkungen zu vermeiden,

- dürfen Zielkosten nicht unrealistisch niedrig festgelegt werden,
- ist auch unter diesem Gesichtspunkt zu überlegen, die Auszahlung von Teilen der AGK vom Projektergebnis abhängig zu machen,
- sollten u. U. weitere Anreizmechanismen für die aufgezeigten Szenarien überlegt werden, etwa eine (überschaubare und u. U. gestufte) Beteiligung an dem Betrag, um den die erstattbaren Kosten die Zielkosten überschreiten.

Komplexität

Generell erscheint das Vergütungssystem komplex und es existieren bei den Bundesbauverwaltungen, aber auch bei den Beratenden, allenfalls sehr beschränkte praktische Vorerfahrungen. Damit einher geht das Risiko, dass die Umsetzung umfangreiche Ressourcen beansprucht und die Beteiligten u. U. überfordert.

Inwieweit das Vergütungssystem für die praktische Anwendung geeignet und der mit seiner Anwendung verbundene Aufwand angemessen ist, muss ebenfalls Gegenstand der Erfolgskontrolle (siehe hierzu oben bei Tz. 4.2) sein.

Stellungnahmen

Das Bundesbauministerium hat eingeräumt, dass die Festlegung der Zielkosten einer der wesentlichsten Momente des Allianzmodells und entsprechend konfliktgeneigt sei. Dem **Risiko überhöhter Zielkosten** begegne das Modell durch die aktive Rolle der Bauherren in allen Prozessen und indem bei der Kostenermittlung Baukostensachverständige hinzugezogen würden. Es werde die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen, Anreize für die Partner aufzunehmen, bereits bei der Ermittlung der Zielkosten auf Kostensenkung zu achten.

Versteckte Gewinnanteile in den AGK oder den erstattbaren Kosten sollten durch Wirtschaftsprüfer im Vergabeverfahren und Baukostensachverständige bei der Zielkostenentwicklung und Abrechnung ausgeschlossen werden (Prinzip der open books). Als Maßstab für die Überprüfung des Wirtschaftsprüfers sollten alle Kosten, die die Gesamthöhe der AGK beeinflussen, im Vertrag definiert werden. Auf die besondere Rolle konzernverbundener Nachunternehmer werde das Bundesbauministerium künftig achten.

Indem die Wirtschaftsprüfer die Buchführung der Partner (Prinzip der open books) kontrollierten, sollten **versteckte Leistungsreduzierungen** im Rahmen der Summe der geleisteten Arbeitsstunden und der Berechnung der weiteren direkten Kosten ausgeschlossen werden. Reduzierungen der Leistungsqualität dürften nicht zu einer anrechenbaren Kostenminderung zugunsten der Partner der Bauherrin führen.

Der Risikoeinbehalt dürfe nicht zu klein sein, um das **Leerlaufen** der Anreizwirkung des Vergütungssystems zu vermeiden.

Um einer **Überforderung** der Beteiligten und einem daraus resultierendem unangemessenen Ressourceneinsatz vorzubeugen, würden die Allianzmodelle mit einem Konzept für Teambuilding und Coaching begleitet. Mit zunehmender Erfahrung werde sich mehr Routine bei der Bauverwaltung bilden.

Das Bundesbauministerium hat zugesagt, diese Aspekte bei den Erfolgskontrollen zu betrachten.

Die BImA hat erklärt, der Auftraggeber könne überhöhte Zielkosten durch eine seriöse Kostenschätzung mit einem projektscharfen Risikoregisters vermeiden, da er auf dieser Grundlage die von den Partnern validierten Ergebnisse überprüfen könne. Um versteckte Gewinnanteile in den AGK-Zuschlägen und den erstattbaren Kosten zu identifizieren, sei es zwingend geboten, einen Baukostensachverständigen hinzuzuziehen und ein hohes Maß an Kostentransparenz einzufordern.

Zur Vermeidung versteckter Leistungsreduzierungen sei in den Vertragsentwurf für das PEI eine Regelung vorgesehen, wonach Reduzierungen bei den Baukosten nicht zu einer Erhöhung der späteren Betriebskosten des Gebäudes führen dürfen. Leistungsreduzierungen seien unabhängig von der Vertragsart zu überprüfen. Durch die Pauschalierung der AGK, wie im Mehrparteienvertrag für das PEI, werde ein zusätzlicher Anreiz für die Partner geschaffen, dieses auch bei einer ungünstigen Entwicklung des Projekts zügig abzuschließen. Der derzeit

höhere Ressourcenaufwand für Mehrparteienverträge werde mit wachsenden Erfahrungen abnehmen. Zusätzlich soll der Aufwand beim Auftraggeber durch die Entwicklung und den Einsatz von Kalkulationstools, wie es beispielsweise Gegenstand des Forschungsvorhabens „IPAKalk“ sei, reduziert werden.

Die vom Bundesrechnungshof aufgeführten Hinweise sollen in die Weiterentwicklung von Mehrparteienverträgen mit IPA einfließen.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BImA haben zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei den Erfolgskontrollen und bei zukünftigen Projekten zu beachten.

4.5.2 Anreize zur Termineinhaltung

Sachverhalt

Bei allen drei Projekten mit geschlossenem Mehrparteienvertrag begründeten die Bundesbauverwaltungen die Entscheidung zugunsten eines Mehrparteienvertrags mit dem großen Zeitdruck, unter dem das Projekt stehe (vgl. Tz. 4.2).

Die Vergütungsregelungen der gesichteten Mehrparteienverträge enthalten keine unmittelbaren Anreize, die vertraglichen Fertigstellungstermine einzuhalten. Stattdessen hängt die Auszahlung von Gewinnen, Zusatzgewinnen und teilweise auch AGK allein davon ab, wie sich die erstattbaren Kosten entwickeln (vgl. Tz. 4.5.1).

Eine Vertragsstrafe für die Überschreitung von Terminen ist in keinem Vertrag vorgesehen.

Die Regelungen zu einer Haftung wegen Verzugs sind unterschiedlich: Ein Vertrag⁷⁹ enthält keine Regelungen zur Verzugshaftung. Ein Vertragsentwurf⁸⁰ schließt eine Haftung der Auftragnehmer gegenüber dem Bauherrn dafür aus, dass der Bauherr verzugsbedingte Aufwendungen der Vertragspartner als erstattbare Kosten zu tragen hat. Der Haftungsausschluss gilt nicht für Fälle von grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz oder wenn die Vertragspartner einen

⁷⁹ Baumaßnahme BEA.

⁸⁰ Baumaßnahme PEI (Vertragsentwurf mit Stand 15. Januar 2023).

Verzugssachverhalt in eine sogenannte Qualitätsmanagementliste⁸¹ aufgenommen haben. Zwei Verträge⁸² beschränken die Haftung der Auftragnehmer für von ihren Nachunternehmern verursachte Verzögerungen auf den Umfang, in dem Ansprüche gegenüber dem jeweiligen Nachunternehmern durchgesetzt werden können.

Würdigung

Bei mindestens drei Projekten ist die Einhaltung des Fertigstellungstermins von zentraler Bedeutung für den Auftraggeber. Bei allen Projekten besteht das Risiko, dass Verzögerungen zu Zusatzkosten führen, etwa für die Ersatzbeschaffung von Büroraum oder für eine verlängerte Baustelleneinrichtung.

Gleichwohl zielen die Anreize der Vergütungsregelungen unmittelbar nur auf eine Senkung der Baukosten ab, nicht aber auf eine Einhaltung von Terminen. Hinzu treten der Verzicht auf Vertragsstrafen für Verzögerungen und verschiedene Haftungsprivilegierungen bei Verzögerungen.

Zwar existieren mittelbare Anreizmechanismen. So können Verzögerungen bei der Bauausführung zu höheren erstattbaren Kosten in Form von Gemeinkosten führen (etwa für die Baustelleneinrichtung). Dies kann eine Überschreitung der Zielkosten und entsprechend reduzierte Gewinne und AGK-Anteile zur Folge haben. Diese Folgen sind aber nicht zwingend. Entsprechende Anreize entfallen dann, wenn die Zielkosten nicht mehr erreichbar sind (vgl. Tz. 4.5.1). U. U. kann es aus Perspektive des Auftragnehmers in solchen Fällen im Gegenteil wirtschaftlich sein, bei der Baustelle nur Mindestkapazitäten einzusetzen und sich stattdessen auf andere Baustellen mit stärkeren terminlichen Anreizen zu konzentrieren.

Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass die finanziellen Anreize nicht in allen Fällen ausreichen, um die Auftragnehmer zu einer termingerechten Vertragsabwicklung anzuhalten. Zwar treten andere Mechanismen hinzu, die auf eine frühzeitige Identifizierung und Beseitigung von Terminproblemen abzielen (u. a. Hinweispflichten, verschiedene Besprechungsformate, Risikoregister). Bei gewinnorientierten Unternehmen dürften jedoch in erster Linie finanzielle Anreize ausschlaggebend sein, wenn es etwa darum geht, den Personal- und Geräteeinsatz zu erhöhen.

Bei der weiteren Vertragsabwicklung sollte überprüft werden, inwieweit das vertragliche Anreizsystem ausreicht, dass Termine eingehalten werden. Ggf. sollten das

⁸¹ Dazu, wann Sachverhalte in diese Liste aufzunehmen sind, regelt der Vertragsentwurf bei Ziff. 7.2.2.2 Folgendes: „Eine Schlechtleistung ist auf Antrag eines Vertragspartners in der Regel jedenfalls dann als solche in die Qualitätsmanagementliste aufzunehmen, wenn es den Vertragspartnern unter Berücksichtigung ihrer wechselseitigen Interessen, der [...] vereinbarten Risikoverteilung, der Höhe der durch die Schlechtleistung verursachten bzw. zu erwartenden Kosten und der daraus zu erwartenden Schmälerung des CRP sowie unter Berücksichtigung des Grades des dem für die Schlechtleistung verantwortlichen Auftragnehmers zur Last fallenden Verschuldens nicht zugemutet werden kann, dass die durch die Schlechtleistung verursachten Kosten vom Bauherrn getragen und gegen die Basiszielkosten gerechnet werden.“

⁸² Baumaßnahmen ITZBund und BAM.

Bundesbauministerium und die BImA überlegen, welche stärkeren Anreize zur Termintreue insbesondere bei sehr zeitkritischen Projekten gesetzt werden können.

Stellungnahmen

Das Bundesbauministerium hat angekündigt, gemeinsam mit den Bauverwaltungen eine entsprechende vertragliche Anreizregelung zu entwerfen.

Die BImA hat mitgeteilt, dass die vom Bundesrechnungshof aufgeführten Hinweise in die Weiterentwicklung von Mehrparteienverträgen mit IPA einfließen sollen.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BImA haben die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

4.5.3 Anreize zu wirtschaftlichem und nachhaltigem Planen und Bauen

Sachverhalt

Bei den hier untersuchten Mehrparteienverträgen⁸³ ist der Silberstandard gemäß den einschlägigen Systemvarianten des BNB⁸⁴ zu erfüllen. Mindestens zwei Verträge geben ausdrücklich den Energieeffizienzstandard EGB 40⁸⁵ vor. Bei einer Baumaßnahme⁸⁶ soll dem Vertrag als Qualität definierendes Dokument ein Projekthandbuch beigelegt werden, das neben Vorgaben zum BNB und einem Betriebsführungskonzept auch ein Energetisches Pflichtenheft enthält. Darüber hinaus enthalten die Projektprogramme, Bauherrenprogramme und „conditions of satisfaction“ zu den Verträgen verschiedene allgemein gehaltene Vorgaben zum nachhaltigen Bauen (z. B. „low tech“, „cradle to cradle“,⁸⁷ CO₂-Reduzierung bzw. -neutralität, Lebenszyklusansatz, flexible Nutzungen/modernes Arbeiten, Barrierefreiheit).

⁸³ Einschließlich des Vertragsentwurfs zur Baumaßnahme PEI mit Stand 15. Januar 2023.

⁸⁴ Näheres dazu im vom Bundesbauministerium herausgegebenen „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“, 3. Auflage 2019, Teil A Nummer 2.

⁸⁵ Vgl. die „Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes“ gemäß Beschluss des Bundeskabinetts vom 25. August 2021.

⁸⁶ Baumaßnahme PEI.

⁸⁷ „Cradle-to-cradle“ (engl. „von Wiege zu Wiege“, sinngemäß „vom Ursprung zum Ursprung“) ist ein Ansatz für eine durchgängige und konsequente Kreislaufwirtschaft. Das Prinzip haben der deutsche Chemiker Michael Braungart und der US-amerikanische Architekt William McDonough Ende der 1990er-Jahre entworfen. „Cradle-to-Cradle-Produkte“ sind solche, die entweder als biologische Nährstoffe in biologische Kreisläufe zurückgeführt oder als „technische Nährstoffe“ kontinuierlich in technischen Kreisläufen gehalten werden können.

Ein Vertragsentwurf⁸⁸ sieht vor, dass Baukosten nicht unverhältnismäßig zulasten der Nutzungskosten gemindert werden dürfen. Nach einem Vertrag⁸⁹ sollen KPIs mit Nachhaltigkeitsbezug festgelegt werden.

Würdigung

Die finanziellen Anreizsysteme der Mehrparteienverträge zielen darauf ab, dass Auftragnehmer und Auftraggeber ein gleichgerichtetes Interesse an optimierten Baukosten haben. Für die Auszahlung von Gewinnanteilen und weitere Ausschüttungen aus dem CRP ist dementsprechend maßgeblich, wie sich die Baukosten entwickeln (vgl. Tz. 4.5.1).

Der Bund als öffentlicher Bauherr darf sich nicht darauf beschränken, die beim Bau eines Gebäudes anfallenden Kosten (Planungskosten, Baukosten, Transaktionskosten) zu betrachten. Vielmehr hat der Bund die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme anhand aller über den Lebenszyklus einschließlich der Nutzungsdauer anfallenden Kosten und Nutzen zu ermitteln. Insbesondere die Betriebskosten haben großen Anteil an den Lebenszykluskosten eines Gebäudes. Zudem hat der Bund nach § 13 des Klimaschutzgesetzes in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen, in welchem Umfang Treibhausgasemissionen verursacht oder vermieden werden

Es erscheint zweifelhaft, ob die finanziellen Anreize der bisher geschlossenen Mehrparteienverträge die Interessen des Bundes an niedrigen Lebenszykluskosten und Treibhausgasemissionen ausreichend berücksichtigen. Entgegen dem Grundgedanken der Mehrparteienverträge kann es zu gegenläufigen Interessenlagen kommen: Unter Vergütungsgesichtspunkten haben Auftragnehmer ein Interesse an im Bau günstigen Konstruktionsvarianten, selbst wenn diese zu höheren Lebenszykluskosten und Treibhausgasemissionen führen.

Für den Bundesbau ist diese Problematik zwar abgemildert, weil mit dem Silberniveau nach BNB klar definierte, messbare Nachhaltigkeitsstandards vorgegeben sind. Allerdings bedeutet das Einhalten dieser Standards nicht zwangsläufig, dass alle Optimierungspotentiale bei Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeschöpft werden.⁹⁰

Ob allgemein gehaltene Vorgaben zum nachhaltigen Bauen helfen, die Planung dahingehend zu optimieren, erscheint fraglich. Angesichts fehlender oder sogar gegenläufiger finanzieller Interessen der Auftragnehmer könnten entsprechende Optimierungsbemühungen der Auftragnehmer begrenzt sein.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesbauministerium und der BImA zu prüfen, durch welche Mechanismen sichergestellt werden kann, dass alle Beteiligten die für den

⁸⁸ Vertragsentwurf zur Baumaßnahme PEI mit Stand 15. Januar 2023.

⁸⁹ Baumaßnahme BEA.

⁹⁰ Vgl. beispielhaft den Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über den „Neubau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts“ vom 3. März 2021, Gz.: II 4 - 2020 - 0136.

Auftraggeber insgesamt wirtschaftlichste Variante planen und durchführen, selbst wenn diese mit höheren Baukosten einhergeht.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium und die BlmA haben zu diesem Punkt nicht Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen.

4.5.4 Haftungsbeschränkungen, Projektversicherung

Sachverhalt

Die Mehrparteienverträge enthalten in unterschiedlicher Ausgestaltung Modifikationen der gesetzlichen Haftungsregelungen sowie Haftungsfreistellungen.⁹¹ Etwa sollen Mangelbeseitigungskosten für vor der Abnahme auftretende Mängel bis zur Ausschöpfung des CRP erstattungsfähig sein.⁹² Mit den Haftungsregelungen soll erreicht werden, dass sich die Vertragsparteien gemeinsam auf die Vermeidung von Mängeln und sonstigen Pflichtverletzungen konzentrieren bzw. darauf, die Folgen so gering wie möglich zu halten. Es soll nicht durch Ursachensuche und wechselseitige Schuldzuweisungen zu weiteren Verzögerungen kommen.⁹³ Wegen der eng verzahnten Planung sei eine Zuordnung eines Planungsfehlers zu dem Planungs- oder Beratungsbeitrag eines Vertragspartners nicht nur schwierig, sondern auch ausdrücklich nicht gewollt.⁹⁴

Neben den Haftungsbeschränkungen sehen alle Verträge den Abschluss einer Projektversicherung vor (kombinierte Bauleistungs- und Haftpflichtversicherung bzw. Planungshaftpflichtversicherung für die Planungs- und Beratungsbeiträge auch der bauausführenden Auftragnehmer). Eine Projektversicherung sei gegenüber den herkömmlichen Berufshaftpflichtversicherungen der Planenden vorteilhaft, weil auch Planungsbeiträge von bauausführenden Auftragnehmern abgedeckt seien und Streitigkeiten über Verantwortlichkeiten vermieden werden könnten. Der Abschluss einer Projektversicherung begünstige den kollaborativen Planungsprozess und fördere Innovationen, da die Beteiligten keine Sorge vor einer Haftung insgesamt und vor einer konkreten Haftungszuweisung an sie selbst als jeweiliges Unternehmen haben müssten.⁹⁵

⁹¹ Bei der Baumaßnahme PEI, bei der zum Erhebungszeitpunkt nur ein Vertragsentwurf vorlag, befanden sich die Haftungsregelungen und die Absicherung durch eine Projektversicherung noch in Diskussion.

⁹² Vgl. Mehrparteienvertrag zur Baumaßnahme BEA.

⁹³ Vgl. Boldt/Rodde: Endbericht zum Forschungsprojekt „Mustervertragsbedingungen für Mehrparteienverträge im öffentlichen Bauwesen bei Integrierter Projektabwicklung“, 2022, S. 164.

⁹⁴ Wie vor, S. 206.

⁹⁵ Wie vor, S. 205 f.

Würdigung

Eine nähere Untersuchung von Zulässigkeit, Ausgestaltung, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Haftungsbeschränkungen war nicht Gegenstand dieser Prüfung. Gleiches gilt für die angestrebten Projektversicherungen.

In jedem Fall ist sicherzustellen, dass Projektversicherungen bei Projekten mit IPA im Einklang mit Nummer 11 der VV zu § 34 BHO (Grundsatz der Selbstdeckung) stehen oder die entsprechende Einwilligung des BMF eingeholt wird. Auch haben das Bundesbauministerium und die BImA die Haftungsbeschränkungen und Projektversicherungen im Rahmen der gebotenen Erfolgskontrollen (vgl. Tz. 4.2) hinsichtlich Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu untersuchen.

Stellungnahme

Das Bundesbauministerium hat zugesagt, Ziff. 11 der VV-BHO zu berücksichtigen und die Bauverwaltungen darauf hinzuweisen, diese Regelungen einzuhalten. Es werde diese Frage in den Erfolgskontrollen berücksichtigen. Die BImA hat zu diesem Punkt nicht Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Das Bundesbauministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen.

4.6 Bisherige Projektverläufe (Kosten, Termine)

Sachverhalt

Zum Erhebungszeitpunkt⁹⁶ war noch kein Projekt abgeschlossen. Bis auf das mit Abstand kleinste Projekt ITZBund befanden sich die Projekte noch in sehr frühen Stadien. Bei zwei Projekten war noch kein Mehrparteienvertrag geschlossen.⁹⁷

Zum Erhebungszeitpunkt deutete sich bei allen drei Projekten mit bereits abgeschlossenen Mehrparteienverträgen an, dass die bei Vertragsschluss avisierten Kosten- und Terminziele anzupassen sind.

⁹⁶ Der Schwerpunkt der Erhebungen lag im Zeitraum Dezember 2022 bis Juni 2023.

⁹⁷ Baumaßnahmen PEI und LUI Ost.

Neben der Umstellung auf das Verfahren nach den neuen RBBau, wodurch weitere Kosten (Risikokosten, Baupreissteigerungen) im Kostenziel⁹⁸ berücksichtigt wurden, waren Hauptgründe für die Verschiebungen bei den Kosten und Terminen nachträglich festgestellte Bedarfe und eine damit einhergehende Erweiterung des (Raum-)Programms.

Würdigung

Da zum Erhebungszeitpunkt noch kein Projekt abgeschlossen war und sich vier Projekte erst in sehr frühen Stadien befanden, lassen sich keine validen Aussagen zu der Entwicklung von Kosten und Terminen treffen. Allerdings deuten die bisherigen Projektverläufe darauf hin, dass nachträgliche Bedarfsänderungen zu Termin- und erheblichen Kostenverschiebungen führen. Dies bestätigt die Erfahrungen des Bundesrechnungshofs mit nachträglichen Bedarfsänderungen bei anderen konventionell realisierten Projekten.

Wenn Kosten- und Terminziele wegen Bedarfsänderungen verfehlt werden, spricht dies nicht ohne weiteres gegen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Mehrparteienverträgen und IPA. Es deutet aber vorbehaltlich der Ergebnisse der noch durchzuführenden Erfolgskontrolle darauf hin, dass Mehrparteienverträge und IPA die regelmäßig negativen Auswirkungen nachträglicher Bedarfsänderungen keinesfalls vollständig neutralisieren können und deshalb auch bei Anwendung von Mehrparteienverträgen und IPA die Vermeidung nachträglicher Bedarfsänderungen eine wichtige Voraussetzung für einen störungsfreien Projektablauf bleibt.

Auch bei Anwendung von Mehrparteienverträgen und IPA müssen Bauherren, Nutzende und Bundesbauverwaltungen größte Anstrengungen unternehmen, um den Bedarf vor Vergabe der Planungs- und Bauleistungen vollständig zu klären und nachträgliche Bedarfsänderungen bestmöglich zu vermeiden.⁹⁹ Die Bundesbauverwaltungen müssen den Bauherren und Nutzenden auch bei IPA-Projekten die vollständigen terminlichen und kostenmäßigen Folgen und Risiken von Bedarfsänderungen frühzeitig und nachdrücklich deutlich machen.

Stellungnahmen

Das Bundesbauministerium und die BI mA haben dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass der Bedarf des Nutzers weitestgehend feststehen sollte, um nachträgliche Mehrleistungen sowie Vertrags- und Vergütungsanpassungen zu vermeiden. Dies sei kein spezifisches Problem von Mehrparteienverträgen und IPA.

⁹⁸ Zu der Einbeziehung von Risikokosten und Baupreissteigerungen hat sich der Bundesrechnungshof in der Mitteilung zur Prüfung „Veranschlagung von Mitteln für zivile Bauaufgaben“ vom 24. Juni 2024 (Gz.: II 5 - 0001583) kritisch geäußert.

⁹⁹ Vgl. Tz. 3 zur Baumaßnahme LUI West.

Abschließende Würdigung

Der Bedarf des Nutzers ist vor der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen vollständig und nicht lediglich weitestgehend zu klären. Nur so können die anvisierten Kosten- und Terminziele eingehalten werden. Dies gilt unabhängig vom gewählten Projektabwicklungsmodell.

4.7 Gesamtwürdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bereitschaft des Bundesbauministeriums, der BImA und der Bundesbauverwaltungen an, Mehrparteienverträge zu erproben. Er sieht in diesen Modellen Chancen für eine effiziente Projektabwicklung. Vorbehaltlich der noch durchzuführenden Erfolgskontrollen hält er es für nicht ausgeschlossen, dass die Modelle den bestmöglichen Einsatz der Vertragsparteien für den Projekterfolg fördern können. Es werden insbesondere Anreize geschaffen, flexibel und konstruktiv auf unerwartete Leistungsergebnisse und -änderungen zu reagieren.

Einige der von Mehrparteienverträgen und IPA schwerpunktmäßig behandelten Aspekte sind auch bei den meisten „konventionellen“ Projekten wichtige Voraussetzungen für den Projekterfolg. Sie werden aber oft nicht in gleicher Weise systematisch nachgehalten. Dazu zählen eine sorgfältige Auswahl der Bietenden (u. a. nach deren Herangehensweise an das konkrete Projekt), eine gute Kommunikations- und Konfliktkultur und ein systematisches Risikomanagement.

Keinesfalls darf die potentiell größere Flexibilität durch Mehrparteienverträge und IPA dazu verleiten, bei der Bedarfsplanung nicht mit größter Sorgfalt vorzugehen. Die Feststellungen deuten darauf hin, dass nachträgliche Änderungen dieser wesentlichen Grundlage auch bei Projekten mit Mehrparteienverträgen und IPA zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Ein weiteres mögliches Risiko von Mehrparteienverträgen und IPA kann, wie aufgezeigt, eine fehlende Marktakzeptanz mit der Folge eines eingeschränkten Wettbewerbs sein. Weiter stellen die Konzeption, Vergabe und Abwicklung besondere Ansprüche an die Ressourcen der Bundesbauverwaltungen.

Bemerkenswert sind die einhelligen Einschätzungen der Bundesbauverwaltungen, dass sie den bisherigen Umgang der Vertragsparteien miteinander als sehr positiv empfunden hätten.

Letztlich müssen sich Mehrparteienverträge und IPA an den konkreten Projektergebnissen messen lassen. Hierzu können noch keine Aussagen getroffen werden, da zur Zeit der Erhebungen noch kein Projekt abgeschlossen war.

Für die laufenden und demnächst anlaufenden Projekte mit Mehrparteienverträgen und IPA müssen das Bundesbauministerium und die BImA mit Unterstützung der eingeschalteten Bundesbauverwaltungen systematische Erfolgskontrollen durchführen. Damit sollten die Beteiligten bereits projektbegleitend beginnen. Insbesondere sind auch die Einflüsse anderer

Faktoren auf die Projektergebnisse zu untersuchen. Auf Grundlage der projektspezifischen Erfolgskontrollen und der vom Bundesbauministerium initiierten Forschungsvorhaben ist eine projektübergreifende Erfolgskontrolle zu erstellen. Ziel der Untersuchungen sollten auch Aussagen zu den notwendigen Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Einsatz von Mehrparteienverträgen und IPA sein, darüber hinaus Aussagen zu Verbesserungsmöglichkeiten und dazu, welche Erkenntnisse ebenso für Projekte mit „konventionellen“ Projektabwicklungsmodellen hilfreich sein könnten (etwa bei der Verwendung qualitativer Wertungskriterien bei Vergaben).

Schneider

Volckart

Beglaubigt: Schmidt-Koch, Al`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1

Tabelle 1

Übersicht über Projekte des Bundeshochbaus mit besonderem Schwerpunkt auf partnerschaftlichen Ansätzen

Projektentwicklungsmodell	Baumaßnahme	Ursprüngl. geschätzte Gesamtkosten lt. ES-Bau bzw. IPU <i>in Euro</i>	Datum Vertragsschluss	Anzahl Vertragsparteien
Partnering-Verfahren	US-Militärhospital Weilerbach	525 Mio.	22. Dezember 2015 (GP), 30. Dezember 2022 (GU)	2 Verträge mit je 2 Vertragsparteien
Totalunternehmer-Vertrag mit partnerschaftlichen Elementen	Luisenblock West (LUI West), Berlin	70 Mio.	5. Mai 2020	2
Mehrparteienvertrag/abgeschlossen	Bürogebäude Elisabeth-Abegg-Straße (BEA), Berlin	120 Mio.	6. April 2022	3
	ITZBund, Illmenau	15 Mio.	7. November 2022	3
	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), Berlin	217 Mio.	12. April 2023	6
Mehrparteienvertrag/geplant	Luisenblock Ost I (LUI Ost), Berlin	454 Mio.	Vertragsabschluss geplant für 4. Quartal 2024	7
	Paul-Ehrlich-Institut (PEI), Langen	490 Mio.	offen	7 (voraussichtlich)

Quelle: Bundesrechnungshof.

Anlage 2

Tabelle 1

Gründe für die Wahl von Mehrparteienvertrag und IPA

Maßnahme	Begründung
BEA	• Vorbild Luisenblock West • Eilbedürftigkeit, Baumaßnahme muss bis Ende 2024 erfolgen, da Mitte 2025 mit der Sanierung des Schlosses Bellevue und des Verwaltungsgebäudes beginnen zu können. • Anspruchsvolle Projektziele insbesondere hinsichtlich Qualität und Terminen
ITZBund	• Positive Erfahrung Luisenblock West • Eilbedürftigkeit • „IPA-Sprinter“, um schnell Erfahrung mit Mehrparteienverträgen zu sammeln
BAM	• Positive Erfahrung Luisenblock West • Eilbedürftigkeit • Bedarfsänderung vorher absehbar • Komplexe/schwierige Baumaßname
LUI Ost	• Positive Erfahrung Luisenblock West und BEA • Bedarfsänderung aufgrund langer Projektdauer vorher absehbar • Komplexe technische und organisatorische Rahmenbedingungen/schwierige Baumaßname • Hohes finanzielles Volumen • Hoher Tiefbauanteil
PEI	• Komplexität der Bauaufgabe, daraus resultierende Störungsanfälligkeit und Konfliktpotentiale in der Realisierungsphase • Hoher Zeitdruck • Vielzahl Beteiligte • Hohes finanzielles Volumen

Quelle: Bundesrechnungshof.

Anlage 3

Tabelle 1

Übersicht über die bisherigen Vergabeverfahren bei Projekten mit Mehrparteienverträge

	BEA	ITZBund	BAM		
ALLGEMEIN					
Abfolge Vergabeverfahren Planung/Bau	sukzessiv	parallel	parallel		
Dauer erste Bekanntmachung bis letzten Zuschlag (Monate)	8	3	13		
PLANUNG					
Leistung	Generalplaner	Generalplaner	Objektplanung	Planung TGA	
Vergabeart	VVmT	VVoT	VVmT	VVmT	
Anzahl Bewerber	3	5	18	5	
Anzahl Angebote	2	3	5	1	
Eignungskriterien/ Bedeutung Nachhaltigkeit ¹ in %	3,33 ²	0	0	0	
Zuschlagskriterien/Übersicht in %	Qualität Planungskonzept: 60	Qualität Realisierungs- konzept: 20 IPA-Tauglichkeit: 60	Projektskizze: 25 Projektspezifische Qualifika- tion und Personaleinsatzpla- nung: 15	Projektskizze: 25 Projektspezifische Qualifika- tion und Personaleinsatzpla- nung: 15	

¹ Bzw. Umweltauswirkungen, Wirtschaftlichkeit im Lebenszyklus.

² Gebäudezertifizierung bei Referenzgebäude vorhanden (nach BNB, DGNB (Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen), LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) oder vergleichbar).

Anlage 3

	BEA	ITZBund	BAM		
	Terminplanung: 12 Teamfähigkeit IPA: 14 Preis: 14	Preis: 20 ³	IPA-Qualifikation: 45 Preis: 15	IPA-Qualifikation: 45 Preis: 15	
Zuschlagskriterien/Bedeutung Baukosten <i>in</i> %	0	0	0	0	
Zuschlagskriterien/Bedeutung Nachhaltigkeit ⁴ <i>in</i> %	12 ⁵	5 ⁶	ca. 3 ⁷	ca. 3 (s. Objektplanung)	
B A U					
Leistungen	Generalunternehmer	Generalunternehmer	Rohbau	Ausführung TGA	Ausbau
Vergabeart	1. VVmT 2. VVoT	VVoT	VMmT	VMmT	VMmT
Anzahl Bewerber	1 (VMmT), 3 (VVoT)	3	5	1	4
Anzahl Angebote	2	2	3	1	2
Eignungskriterien/Bedeutung Nachhaltigkeit <i>in</i> %	0	0	0	0	0

³ Davon 80 % Verrechnungssätze, 10 % AGK, 10 % Gewinn.

⁴ Bzw. Umweltauswirkungen, Wirtschaftlichkeit im Lebenszyklus.

⁵ Wirtschaftliche und nachhaltige Konstruktionsweise, Umweltfreundlicher Umgang mit Ressourcen (z. B. Zirkuläres Bauen, CO2-Abdruck), Innovative Umsetzung der technischen Nutzungsanforderungen (möglichst wirtschaftliche, umweltfreundliche und nachhaltige Umsetzung).

⁶ 25 % der Punkte für das Realisierungskonzept entfallen auf das Teilkonzept zur Nachhaltigkeit: Vorstellung der Ansätze zur Zielerreichung EGB40, Erläuterung zur Vorgehensweise zur Umsetzung BNB "Silber", weitere Aspekte zur Nachhaltigkeit (z. B. ökologische Produkte, CO2-Einsparung, Umweltmanagement etc.).

⁷ Die Inhalte der Projektskizze sind mit 20 % gewichtet, davon die "innovativen Ansätze" mit 6,66 %; davon haben wir die Hälfte angesetzt, weil einige der beispielhaft genannten Bereiche für innovativen Ansätze die Nachhaltigkeit betreffen.

Anlage 3

	BEA	ITZBund	BAM		
Zuschlagskriterien/Übersicht <i>in %</i>	Teamfähigkeit IPA: 16,70 Strukturen/Methoden IPA: 6,67 Terminplanung/ Baulogistik: 23,33 Innovation ⁸ : 13,33 Preis: 40,00	Qualität Realisierungskonzept: 20 IPA-Tauglichkeit: 60 Preis: 20 ⁹	Projektskizze: 25 Projektspezifische Qualifikation und Personaleinsatzplanung: 15 IPA-Qualifikation: 45 Preis: 15	Projektskizze: 25 Projektspezifische Qualifikation und Personaleinsatzplanung: 15 IPA-Qualifikation: 45 Preis: 15	Projektskizze: 25 Projektspezifische Qualifikation und Personaleinsatzplanung: 15 IPA-Qualifikation: 45 Preis: 15
Zuschlagskriterien/Bedeutung Baukosten <i>in %</i>	10 ¹⁰	0	0	0	0
Zuschlagskriterien/Bedeutung Nachhaltigkeit ¹¹ <i>in %</i>	3,33 ¹²	5 ¹³	ca. 3 ¹⁴	0	ca. 3 ¹⁵

Quelle: Bundesrechnungshof.

⁸ Innovationsansätze - Konzept zur baulichen Umsetzung des Entwurfskonzeptes.

⁹ Davon Verrechnungssätze: 60 %, AGK: 20 %, Gewinn: 20 %.

¹⁰ Angebotszielpreis.

¹¹ Bzw. Umweltauswirkungen, Wirtschaftlichkeit im Lebenszyklus.

¹² Vorgeschlagene Innovationsansätze System- oder Modulbauweise bzgl. Nachhaltigkeit (z. B. Verwendung von ökologischen Materialien, Verringerung des CO₂-Abdrucks, zirkuläres Bauen etc.).

¹³ 25 % der Punkte für das Realisierungskonzept entfallen auf das Teilkonzept zur Nachhaltigkeit: Vorstellung der Ansätze zur Zielerreichung EGB40, Erläuterung zur Vorgehensweise zur Umsetzung BNB "Silber", weitere Aspekte zur Nachhaltigkeit (z. B. ökologische Produkte, CO₂-Einsparung, Umweltmanagement etc.).

¹⁴ Die Inhalte der Projektskizze sind mit 20 % gewichtet, davon die "innovativen Ansätze" mit 6,66 %; davon haben wir die Hälfte angesetzt, weil einige der beispielhaft genannten Bereiche für innovativen Ansätze die Nachhaltigkeit betreffen.

¹⁵ Die Inhalte der Projektskizze sind mit 20 % gewichtet, davon die "innovativen Ansätze" mit 6,66 %; davon haben wir die Hälfte angesetzt, weil einige der beispielhaft genannten Bereiche für innovativen Ansätze die Nachhaltigkeit betreffen.