



Integrierte Projektabwicklung (IPA):

Umgebungsbedingungen für Bauherrenorganisationen bei IPA-Projekten

Herausgeber:

IPA Zentrum

c/o KIT Institut für Technologie und Management im Baubetrieb

Gotthard-Franz-Str. 3 (Am Fasanengarten), Geb. 50.31

76131 Karlsruhe | info@ipa-zentrum.de | www.ipa-zentrum.de

Autoren:

Das vorliegende Dokument wurde von der Fachgruppe „Kultur & Organisation“ des IPA Zentrums unter Leitung von Dr. Nina Rodde und Johannes Kresimon erarbeitet. Folgende Personen (alphabetisch geordnet) haben an der Erarbeitung der Inhalte mitgewirkt:

- Gerd Brechensbauer
- Matthias Grabe
- Dr. Tillman Prinz
- Thomas Rosenstein
- Jan-Philipp Webeling

Zitiervorschlag:

IPA Zentrum (Hrsg.): Integrierte Projektabwicklung (IPA): Umgebungsbedingungen für Bauherrenorganisationen bei IPA-Projekten, 2024

Stand Dezember 2024

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werks darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers reproduziert werden oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung & Aufgabenstellung.....	4
2	Umgebungsbedingungen für öffentliche Bauherrenorganisationen.....	6
	2.1 Finanzierung / Haushaltsrecht.....	7
	2.2 Verwaltungsvorschriften.....	8
	2.3 Vergaberecht.....	9
	2.4 Politik & Verbände.....	10
	2.5 Arbeitsrecht.....	11
	2.6 Markt Bau- & Planungsbüros.....	12
3	Kernbotschaften: Öffentliche Bauherrenorganisationen.....	13

1 Einleitung & Aufgabenstellung

Die Vorteile der Integrierten Projektabwicklung (IPA) bzw. generell partnerschaftlichen Arbeitsweisen werden bereits an vielen Stellen detailliert beschrieben und aufgezeigt. Die Initiativen zur Umsetzung entsprechender Vertragsmodelle werden auch in Deutschland und nicht zuletzt auch im öffentlichen Sektor verstärkt wahrgenommen. Im europäischen und weltweiten Ausland werden vergleichbare Modelle bereits seit Jahrzehnten erfolgreich eingesetzt mit dem Fokus auf die Harmonisierung der Interessen aller Projektbeteiligten auf ein einheitliches Projektziel. Damit treten Partikularinteressen aus einzelnen vertraglichen Beziehungen in den Hintergrund und Ressourcen mit entsprechender Expertise können zielgerichtet, effizient und partnerschaftlich im Sinne des Projektes arbeiten.

Die Bauwirtschaft steht auch zukünftig vor den großen Herausforderungen eines sich verschärfenden Fachkräftemangels und damit verbundener Notwendigkeit zur Erhöhung der Produktivität sowie dem Schritthalten bei Entwicklungen im Bereich Digitalisierung und Bewältigung der Komplexität von Bauprojekten. Hier knüpft der Ansatz der Integrierten Projektabwicklung an, der sich besonders für größere, komplexe und dynamische Projekte eignet, um diese mit erhöhter Termin- und Kostensicherheit umzusetzen.

Alle Bauprojekte beinhalten diverse Schnittstellen in der internen Abwicklung wie auch in den äußeren Randbedingungen. Dies gilt für IPA-Projekte gleichermaßen, so dass diese auch hier dezidiert betrachtet werden müssen. Weitreichende Wirkung entfaltet dabei die Bauherrenorganisation, die für viele Betrachtungen und Beteiligungen verantwortlich ist. In mehreren Fach- und Arbeitsgruppen des IPA Zentrums werden bereits die internen Prozesse und notwendigen Vorbereitungen innerhalb solcher Organisationen beleuchtet.

1 Einleitung & Aufgabenstellung

Die Arbeitsgruppe 4 der Fachgruppe „Kultur & Organisation“ setzt den Fokus in der hier vorliegenden Ausarbeitung auf die Umgebungsbedingungen für IPA-Projekte mit dem Schwerpunkt öffentlicher Bauherrenorganisationen, die im Besonderen das Haushaltsrecht und Verwaltungsvorschriften in Form von Dienstanweisungen zu beachten haben. Private Bauherren haben hier mehr Freiheiten, die sie heute bereits heute nutzen können.

Die Belange der Bauherrenorganisation (die Innenperspektive) für Projektvorbereitungen, -organisation, -mitarbeiterauswahl, usw. werden in dieser Betrachtung bewusst außen vor gelassen.

Aufgabenstellung:

- Zusammenstellung der maßgeblichen Umgebungsbedingungen für öffentliche Bauherrenorganisationen, Architekten- und Ingenieurbüros und ausführende Firmen.
- Beschreibung der Umgebungsbedingungen als äußere Faktoren, die für die Durchführung von IPA-Projekten mit besonderem Augenmerk betrachtet werden müssen.
- Auflistung möglicher Anknüpfungspunkte für Bauherrenorganisationen, um die Umgebungsbedingungen hinsichtlich der Kompatibilität mit den Anforderungen von IPA-Projekten anzupassen.
- Inhaltliche Abgrenzung: Die Belange der Bauherrenorganisation, Architekten- und Ingenieurbüros und ausführende Unternehmen (die Innenperspektive) für Projektvorbereitungen, -organisation, -mitarbeiterauswahl, usw. werden in dieser Betrachtung bewusst außen vor gelassen. Es wird **nur die Außenperspektive** berücksichtigt.

2 Umgebungsbedingungen für öffentliche Bauherrenorganisationen





2.1 Finanzierung / Haushaltsrecht

Ausgangssituation

- Die Finanzierung ist die zentrale Voraussetzung für die Einleitung der Planungs- und Bauphase (in der Regel durch Ausschreibung).
- Die **Finanzierung unterliegt strengen Regularien** im Hinblick auf Inhalt und Umfang, sowie der zeitlichen Randbedingungen der Beantragung und Verwendung.
- **Unterschiedliche Regelungen** im Bereich öffentlicher Infrastruktur z.B. zwischen Straßen- und Schienenprojekten.
- **Mischfinanzierung** durch EU-, Bundes-, Länder, Kommunen- und Eigenmitteln mit teilweise unterschiedlichen Anforderungen und Verwendungszwecken.
- Getrennte Finanzierung von Planungs- und Bauleistungen.

Ziele für IPA-Projekt

- Die Finanzierung von Planung und Projektaufsatz bis zur Schließung eines IPA-Vertrages bleibt unverändert.
- Möglichkeit zum Abschluss von **projektspezifischen Einzelvereinbarungen** auf Basis von definierten Zielkosten.
- Finanzierung mit der Unterteilung von Planungs- und Baukosten mit der Möglichkeit zur jeweiligen Einbeziehung von Planern und Bauausführenden in früheren bzw. späteren Projektphasen möglich. Unterteilung folgt der Phase 2 (Integrierte Planung) und Phase 3 (Integrierte Realisierung) des IPA-Projektes.
- **Finanzierungsspielraum mit „Atmungsfunktion“** zur Sicherstellung schneller Entscheidungsmöglichkeiten in der Phase 3 (Integrierte Realisierung) durch den Aufgabenträger.

Rahmenbedingungen für die Finanzierung können durch die frühzeitige Einbindung des Zuwendungsgebers modifiziert werden.



2.2 Verwaltungsvorschriften

Ausgangssituation

- Verwaltungsvorschriften (VV) sind Weisungen der obersten Behörden des Bundes oder der Länder an ihre nachgeordneten Verwaltungen.
- Sie regeln das interne Verwaltungshandeln auf Basis der aktuellen Gesetzeslage sowie dem Stand von Wissenschaft und Technik (u.a. in Hinblick auf Bauaufsicht und Haushalt).
- Die internen Regelungen der Verwaltungen können zu vergleichbaren Sachverhalten inhaltlich oder bzgl. der Regelungsgegenstandes oder der Regelungstiefe voneinander abweichen.
- Sie können an einen neuen Erkenntnisstand oder eine neu eingetretene Rechtslage angepasst werden.
- Fehlende Aussagen/Regelungen zu von der VOB abweichenden Vertragsmodellen erfordern eine Auslegung der VV und erschweren deren Anwendung.



Ziele für IPA-Projekt

- Analyse des Marktgeschehens und Bewertung der nationalen/europäischen Rechtslage bzgl. der Anwendung von Mehrparteienverträgen (MPV).
- Verankerung neuer Vertragsmodelle im Verwaltungshandeln durch Anpassung/Erweiterung bestehender oder Erstellung neuer VV.
- Vereinheitlichung der VV unterschiedlicher Ressorts zu MPV.
- „Entschlacken“ der Regelungstiefe.



2.3 Vergaberecht

Ausgangssituation

- Für die Vergabe von Bauaufträgen der öffentlichen Hand in Deutschland ist die Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/B) verpflichtend, wird aber auch bei privaten Bauverträgen angewandt.
- Die getrennte Ausschreibung und Vergabe von Planungs- (inkl. Bauüberwachung) und Bauleistungen verfolgt das Prinzip Planer gleich Treuhänder des Bauherrn gegenüber Bauleistungserbringer.
- Eine gemeinsame Vergabe von Planungs- und Bauleistungen ist nur mit besonderer Begründung, bei Aufgabenstellungen mit besonderen Anforderungen möglich, da dies der Vorgabe Mittelstandsförderung entgegensteht.
- Die konventionelle gewerkeweise Planung und Vergabe der Gewerke an jeweils bestbietende Unternehmer sichert den Bestand kleinteiliger qualifizierter Handwerksstrukturen.



Ziele für IPA-Projekt

- Die Verpflichtung zur **Anwendung der VOB** bei der Vergabe von Bauaufträgen der öffentlichen Hand muss bei der Abwicklung nach partnerschaftlichen Vertragsgestaltungen **ausgesetzt** werden.
- Heutzutage überwiegt die von Bauherrnseite gerne eingeforderte gesamtschuldnerische Haftung der Planerseite gegenüber dem tradierten Verhältnis von Planer als Treuhänder des Bauherrn.
- Durch transparente Prozesse und Vertragsgestaltungen, durch eine eindeutige und ausgeglichene Risikoverteilung ist ein Ersatz des Treuhänders durch die am Verfahren Beteiligten zu erreichen.
- Das partnerschaftliche Vertragsmodell garantiert die Beteiligung von Mittelstand und qualifiziertem Handwerk. Gleiche Vertragsgrundlagen, gleiches Risiko für alle Beteiligte.



2.4 Politik & Verbände

Ausgangssituation

- Für Politik und Verbände ist das IPA-Modell im öffentlichen Bau völlig neu. Hier werden seit Jahrzehnten etablierte und verdingte Vergabe- und Finanzierungsmodelle genutzt, die bisher keine Allianz vorsehen.
- Sofern es sich um technische Ressorts in der Politik handelt, werden wir hier weitgehende Zustimmung erfahren. Dies dürfte gleichermaßen für realisierungsnaher bundes- und landespolitische Institutionen gelten.
- Kritisch sind Finanz- und Förderbereiche und vor allem die Rechnungsprüfungsinstanzen einzuschätzen. Für sie gelten heute hinsichtlich Preisfindung und Freigabestatuten genaue Regularien und Vorschriften, die beim IPA nicht vorhanden sind.
- Bei den Bau- und Architekten-/Ingenieurverbänden sehen wir Probleme primär in der Allianz-Beteiligung, bei fairen Vertragsbedingungen und den Themen Risiko, Haftung und bei Architekten im Urheberrecht.



Ziele für IPA-Projekt

- Übergeordnetes Ziel muss sein, Politik und Verbände von den Vorteilen des IPA-Modells zu überzeugen.
- Bei der Bundespolitik sind die ersten im wahrsten Sinne des Wortes bahnbrechenden Schritte eingeleitet: Im Abschlussbericht der Beschleunigungskommission Schiene des BMDV vom 13.12.2022 wird das IPA-Modell gefordert und mit konkreten Bahn-Projekten belegt. Das EBA als operative Ebene muss also seinem Dienstherrn folgen und neue Finanzierungsregeln entwerfen.
- BMDV fokussiert gleichermaßen ab 2023 auf Straße und Wasserwege mit ähnlichem Vorgehen. Inwieweit die Landespolitik folgt, ist derzeit noch nicht absehbar.
- Alle relevanten Bau- und Architekten-/Ingenieurverbände sind aktiver Bestandteil im IPA-Zentrum. Divergenzen werden hier diskutiert und einer konstruktiven Lösung zugeführt. Hier sollte es also keine No-Go's geben.



2.5 Arbeitsrecht

Ausgangssituation

- Jede Institution, sei es Auftraggeber/Behörde, Planer/Architektur-/Ingenieurbüro oder die ausführenden Firmen arbeiten klassisch „für sich“. Das heißt, unter ihren jeweils individuellen arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen, die für ihre eigene Institution gelten.
- Mit IPA fügen wir die Allianzpartner mit ihren eigeninstitutionellen Arbeitsbedingungen „unter ein gemeinsames vertragliches Dach“. Dies gilt im wahrsten Sinne des Wortes, wenn man z.B. an den „Big Room“ auf der Baustelle denkt.
- Verschiedenste Arbeitsrechtssysteme kommen hier zusammen und müssen einen „Konsens“ finden z.B. hinsichtlich Arbeitsort, Arbeitsstätte und Arbeitszeit – und dies kann sicher nicht der kleinste gemeinsame Nenner sein!



Ziele für IPA-Projekt

- Generell gilt: So viel Flexibilität beim Arbeitsrecht wie möglich – so wenig Einschränkungen wie nötig!
- Die ausführenden Unternehmen werden nicht das Problem sein: Ihre Mitarbeiter arbeiten von je her an häufig wechselnden Orten, in Baustellenbüros und mit flexiblen Zeiten, meist mit Überstundenpauschalen.
- Inbetween - die Planer: Als Privatunternehmer können sie sich flexibel an die projektspezifischen Gegebenheiten anpassen, dürfen aber die Mitarbeiter nicht überfordern.
- Anders sieht das bei öffentlichen Institutionen aus wie Bahn, DEGES oder vergleichbaren Bundes- und Landesbetrieben. Hier müssen frühzeitig mit den Betriebs- und Personalräten auf die Erfordernisse ausgelegte Betriebsvereinbarungen getroffen werden.
- Die zuständigen HR-Ressorts bei den "Öffentlichen" sind umgehend einzubinden, da z.B. Betriebsvereinbarungen erfahrungsgemäß oftmals lange dauern!



2.6 Markt Bau- & Planungsbüros

Ausgangssituation

- Ausgesprochen unausgeglichene Risikoverteilungen bei Total- oder Generalüber-, unternehmerverfahren haben zum Rückzug vieler Großkonzerne von diesen Aufgabenstellungen geführt. Claim-Management der Auftragnehmerseite trägt nicht zu vertrauensvoller Projektabwicklung bei.
- Gewinnoptimierte Prozesse haben im Hochbaubereich zum Rückzug der Großkonzerne von Bauhauptgewerbe, Konstruktion und Planung und zur Hinwendung zu ausschließlich Managementaufgaben geführt.
- Die Beteiligung an Entwicklung und Umsetzung im eigenen Haus scheint in der Regel nicht im Interesse der Bauausführenden zu liegen.
- Der überwiegend größte Teil der Planungsbüros in Deutschland besteht in kleinen und sehr kleinen Einheiten.



Ziele für IPA-Projekt

- Eintretene Missstände können durch partnerschaftliche Vertragsgestaltungen behoben werden. Transparenz und offene Abwicklungsmodalitäten schaffen Abhilfe.
- Die frühzeitige Beteiligung der Ausführungsseite in den partnerschaftlichen Prozess bezieht deren Knowhow ein. Verlorengangenes Knowhow wird durch die gemeinsame Erarbeitung gefördert.
- Mit der frühzeitigen Einbeziehung der Bauausführenden in den Planungsprozess entsteht das erforderliche Miteinander der Beteiligten, welches die Grundlage für den Erfolg eines Projekts bildet.
- Auch bei großen Projekten sind kleine Organisationen zu beteiligen, die ohne Einschränkung ihre Kompetenz einbringen und ihre Eigenständigkeit bewahren können.

3 Kernbotschaften: Öffentliche Bauherrenorganisationen

Zusammenfassung

1. Finanzierung mit „Atmungsfunktion“: Möglichkeit für schnelle Entscheidungen in die Integrierte Planung und Integrierte Realisierung (Phase 1 und 2).
2. Verwaltungsvorschriften: Entschlackung der Regelungstiefe und Anpassung hinsichtlich Anwendung Mehrparteienverträge.
3. Vertragsrecht: Anwendung der VOB muss ausgesetzt werden und gemeinschaftliche Risikoverteilung (Stichpunkt: Haftung).
4. Politik & Verbände: Synchronisierung Bundes- und Landesregelungen, um die Impulse des BMDV für den Einsatz von IPA zu stärken und umzusetzen.
5. Arbeitsrecht: Möglichst viel Flexibilität und frühzeitige Erstellung von Betriebsvereinbarungen mit hohem Nutzen für das Projekt.
6. Markt (Bau- und Ingenieurbüros): Transparenz und Kooperation aller Projektbeteiligten für ein hohes Maß an Innovation und Know-how-Konsolidierung. Auch kleine und mittlere Firmen mit Spezialwissen beteiligen!



Die Regelungstiefe muss in allen Bereichen für zielorientierte Projektdurchführungen reduziert werden.



IPA Zentrum (Hrsg.): Integrierte Projektabwicklung (IPA): Umgebungsbedingungen für Bauherrenorganisationen bei IPA-Projekten, 2024

Herausgeber:

IPA Zentrum

c/o KIT Institut für Technologie und Management im Baubetrieb

Gotthard-Franz-Str. 3 (Am Fasanengarten), Geb. 50.31

76131 Karlsruhe | info@ipa-zentrum.de | www.ipa-zentrum.de