

Architekten und Ingenieure als Partner der öffentlichen Bauherren

Partnerschaft aus Tradition

Bei der „konventionellen“ Beschaffung von Gebäuden oder baulichen Anlagen durch öffentliche Bauherren, spielen freiberufliche Ingenieure und Architekten traditionell eine bedeutende Rolle. Auch Bauverwaltungen größerer Städte nehmen sie als Planer und Fachberater für Bauvorhaben regelmäßig unter Vertrag ⁽¹⁾. Die Eigenplanung der öffentlichen Verwaltungen nimmt in letzter Zeit ab, denn die Personalkonsolidierung sorgt auch in den Bauverwaltungen für ständigen Stellenabbau ⁽²⁾. Die Nachfrage nach HOAI-Leistungen freiberuflicher Architekten und Ingenieure steigt aber deshalb nicht an, sondern sinkt aufgrund des Rückgangs der Bauinvestitionen der öffentlichen Hand in letzter Zeit dramatisch ⁽³⁾.

Die Beteiligung von Architekten und Ingenieuren an öffentlichen Bauaufgaben ist je nach Aufgabe und Fachgebiet durchaus unterschiedlich:

- Tiefbau/Straßenbau/Entwässerungstechnik weisen höhere Vergabequoten auf als Hochbau. Bei Grün- und Freianlagen liegt die Eigenleistung der Verwaltung anteilmäßig am höchsten.
- Im Neubau beschäftigen die öffentlichen Bauherren in allen Bereichen mehr externe Fachleute als bei der Unterhaltung und Erneuerung, in der die Eigenleistung der Verwaltung noch immer dominiert.

Dies und die Tatsache, dass ungleich mehr Mittel für Unterhaltung und Erneuerung der baulichen Infrastruktur benötigt werden als für die Erweiterung ⁽⁴⁾ zeigt, dass der öffentliche Bausektor für freiberufliche Architekten und Ingenieure noch längst nicht vollständig erschlossen ist.

PPP – Partnerschaft adé?

Die Arbeitsbedingungen für Freiberufler werden durch den erzwungenen Rückzug der öffentlich bediensteten Architekten und Ingenieure tendenziell besser. Zugleich unterliegen sie aber einer grundlegenden Umgestaltung durch Public Private Partnership, kurz PPP ⁽⁵⁾.

PPP als Alternative zur konventionellen Beschaffung führt zu erheblichen strukturellen Veränderungen: Zusammenfassung von Planung, Bau, Finanzierung und Unterhaltung/Bewirtschaftung von Gebäuden zu einer einheitlichen Leistung ohne Losbildung ⁽⁶⁾; Verhandlungsverfahren zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigen Bieters Leistungsvereinbarungen mit langer Laufzeit; Übertragung der Bewirtschaftung umfassender Gebäudebestände ⁽⁷⁾ – um nur die wichtigsten zu nennen.

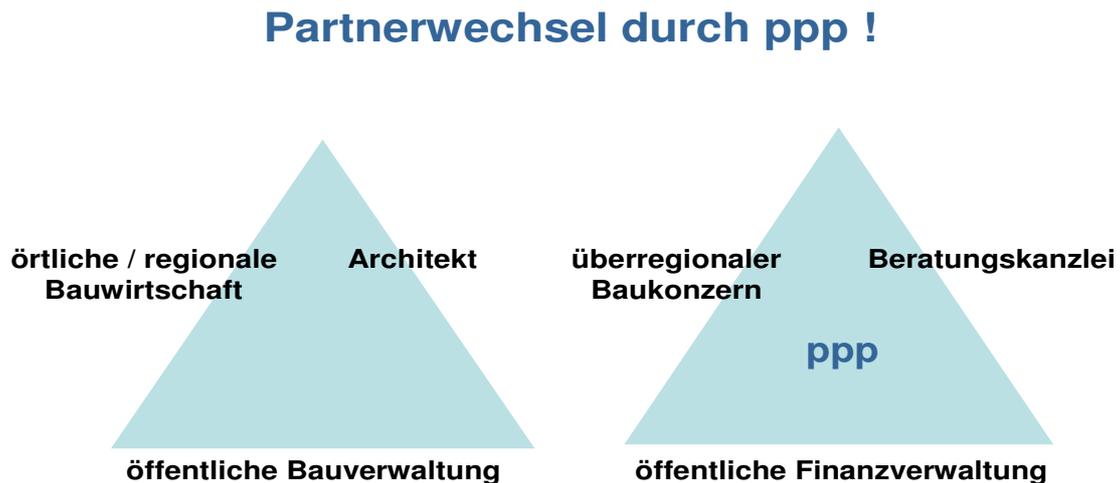
PPP führt aber auch zu Konsequenzen für die Rolle der freiberuflichen Architekten und Ingenieure im öffentlichen Bauen.

Dazu einige Anmerkungen:

Auch PPP braucht planerisch-technischen Sachverstand. PPP als „architektenfreie Zone“ zu diskreditieren, wäre deshalb falsch ⁽⁸⁾. Zu konstatieren ist aber, dass Architekten und

Ingenieure ihre Rolle als unabhängige Sachverständige einbüßen. Die PPP-Anbieter offerieren die Planung als integrale Leistung aus ihrem Hause (Bauabteilung) oder als Leistung eines Subunternehmers. Im erstgenannten Fall, der vor allem bei den großen Unternehmen der PPP-Branche üblich ist, gehen die Freiberufler leer aus. Im Falle der Beschäftigung als „Sub“ des PPP-Anbieters behalten sie zwar den Planungsauftrag, verlieren aber die Selbständigkeit gegenüber und den direkten Kontakt mit dem öffentlichen Auftraggeber⁽⁹⁾ - und nicht selten auch die Vergütung nach den Grundsätzen der HOAI!⁽¹⁰⁾.

Diese Veränderungen sind Teil des Partnerwechsels, der von PPP initiiert wird⁽¹¹⁾:



Droht Architekten und Ingenieuren ein Rollenverlust?

Hier kann man einwenden, dass PPP auch Architekten und Ingenieuren die Chance einräumt, als Anbieter aufzutreten, z. B. als Mitglied einer Arbeitsgemeinschaft. Bei Zuschlag übernimmt sie den Auftrag zumeist als Projektgesellschaft. Die Chancen einer solchen Partnerschaft sind m. E. aber begrenzt:

- PPP-Projekte entfalten ihre wirtschaftliche Anziehungskraft erst ab einer bestimmten Größe. 10 Mio. € Auftragssumme werden als Untergrenze angesehen. Richtig interessant werden PPP-Projekte für die Bauwirtschaft anscheinend ab 20 Mio. € aufwärts⁽¹²⁾.
- Um das Risiko der Leistungsstörung durch Insolvenz einzelner Arge-Partner zu vermeiden verlangen die öffentlichen Auftraggeber von den Gesellschaftern gewöhnlich sog. Patronatserklärungen oder die Übernahme der uneingeschränkten Haftung⁽¹³⁾.

Diese Rahmenbedingungen lassen Architekten- und Ingenieurbüros kaum eine Chance, als Partner aufzutreten. Wer's nicht glaubt, soll einmal seine Haftpflichtversicherung nach Deckung für ein Geschäftsrisiko von 30 Mio. € fragen! Kleine PPP-Projekte mit Vertragssummen von deutlich unter 10 Mio. € sind noch zu selten, um hier ein Feld für die selbständige Betätigung von freiberuflichen Architekten und Ingenieuren zu erschließen⁽¹⁴⁾.

Droht ein Qualitätsverlust?

Fraglich ist, ob der Rollenverlust, den PPP für die freiberuflichen Architekten und Ingenieure bedeutet, auch mit einem Qualitätsverlust für das öffentliche Bauen insgesamt verbunden ist. Die Fokussierung der PPP-Vergabeverfahren auf Kostensenkung, wirtschaftliche Effizienz und optimale Risikostreuung lässt erfahrungsgemäß wenig Raum für architektonische und bauliche Qualität. Allerdings werden in die funktionalen Ausschreibungen von PPP-Projekten in letzter Zeit vermehrt architektonische Zielsetzungen und Standards aufgenommen und als Wertungskriterien für die Vergabeentscheidung der Auslober benannt. Diese Ansätze darf man allerdings keinesfalls als Wettbewerb oder wettbewerbliche Ausgestaltung von Vergabeverfahren überinterpretieren. Ob sich PPP dennoch als qualitätsstiftend oder – fördernd bewähren kann, muss sich noch zeigen.

Qualität durch Wettbewerbe auch bei PPP!

Auf dem Weg dahin, halte ich ein Vergabeverfahren für zweckmäßig, bei dem die Entscheidung über den PPP-Partner von der Entscheidung über die Architektur und bauliche Qualität getrennt wird. Genauer gesagt: Der öffentliche Auftraggeber lässt nur solche Anbieter zu, die bereit sind, zusammen mit ihm einen Wettbewerb zu veranstalten, der den berufsständischen Regeln entspricht ⁽¹⁵⁾. Den auch denkbaren umgekehrten Weg: Erst Wettbewerb, dann PPP-Partnersuche halte ich auch aufgrund der vielfachen negativen Erfahrungen mit sog. „Investorenverfahren“ für weniger erfolgversprechend ⁽¹⁶⁾. Von dem prämierten Wettbewerbsentwurf des Architekten bleibt nach der „Überarbeitung“ durch den Investor meistens nicht viel übrig. Die Konsequenz des von mir favorisierten Weges ⁽¹⁷⁾: Erst PPP – dann Architektenwettbewerb, liegt u. a. darin, dass auch solche Baumaßnahmen erfasst werden können, die nicht bereits zu Beginn, sondern erst im Laufe des PPP-Vertrages (ggf. mehrere Jahre nach Vertragsabschluss) zur Ausführung kommen. Also vor allem umfassende Aufträge mit vielen Gebäuden und Liegenschaften. Zum anderen sehe ich einen erheblichen Vorteil darin, dass die Funktionalausschreibung für die PPP-Partnersuche keine architektonischen und baugestalterischen Lösungen vorwegnimmt. Anders gesagt: Die PPP-Anbieter sollen mit Zahlen und Fakten aber nicht mit Plänen und Ansichten arbeiten. Nachteilig muss dies nicht sein. Reich bebilderte Werbeprospekte von Investoren versprechen gewöhnlich viel mehr als bei den Vertragsverhandlungen tatsächlich angeboten wird!

Gerhard Joks ch

Anmerkungen:

- (1) Beispiele aus Münster: Vergaben der Bau- und Umweltverwaltung an Architekten und Ingenieure jährlich im Umfang von mehr als 3 Mio. €.
- (2) Dazu findet man kaum Zahlen. Diskussionen in den Fachkreisen lassen aber keinen Zweifel an der Berechtigung dieser Aussage. Vgl. A. Schmid/K. Schwinn, „Große Hoffnungen – viele Fragen“, in: Public Private Partnership in der Praxis, BAK (Hrsg.), Köln 2005
- (3) Die Kommunen, die rd. 2/3 aller Investitionen der öffentlichen Hände bestreiten, investierten im Jahr 1992 33,5 Mrd. € und im Jahr 2002 nur noch 23,6 Mrd. €. Vgl. „Den Kommunen geht das Geld aus“, in: FAZ vom 28.01. 2003 sowie „Warnschuss aus den Städten“, in SZ vom 12.09.2005
- (4) „PPP als Lösung der kommunalen Investitionskrise?“, Difu-Berichte 01/2005
- (5) P. Stahrenberg, „Sicht der Planer“, in: Public Private Partnership in der Praxis, ebd.
- (6) Zur Systematik der PPP-Verfahren vgl. D. Jacob/C. Stuhr, „Public Private Partnership im Hochbau: Ein neues Geschäftsfeld für Architekten“, in: Hörmann Portal, Heft 04/2005
- (7) M. Schäfer/C. Schede, „Standardisierte PPP-Verträge reichen nicht“, in: IZ Nr. 21/2003 sowie B. Kulle. „Die Anforderungen professioneller Anbieter an Ausschreibungsstandards und Projektstrukturen bei PPP-Projekten“, Vortrag anl. der Tagung „PPP im öffentlichen Hochbau“ 07. bis 09. März 2005 in Weimar; ebenso: O. Weihrauch, „Public Private Partnership: Besonderheiten im Vergaberecht“, in: BBB 09/2005
- (8) D. Knop, „Sicht des privaten Bieters“, in: Public Private Partnership in der Praxis, ebd.
- (9) A. Schmid/K. Schwinn, ebd.
- (10) Prinz, „Positionen und Potenziale des Planers“, in: ebd.
- (11) Die parallel stattfindenden strukturellen Umbrüchen auf der Seite der staatlichen und kommunalen Bauverwaltungen (Verschmelzung von Bau- und Liegenschaftsverwaltung, Bildung von Eigenbetrieben, Anstalten öffentlichen Rechts ...) lasse ich hier beiseite. Vgl. dazu: C. Melchers, „Die Rolle der öffentlichen Bauverwaltungen“, in: Public Private Partnership in der Praxis, ebd.
- (12) „PPP als Lösung der kommunalen Investitionskrise?“, Difu-Berichte 01/2005 sowie T. Echterhoff, „Richtig durchstarten – PPP aus Sicht des Mittelstands“, in: City Partner 03/2005
- (13) H. Mayrzedt „PPP kann wie ein Schutzschild gegen Billigkonkurrenz aus dem Osten wirken“, in: FAZ v. 26.08. 2005
- (14) J. Christen, „ÖPP-Beschleunigungsgesetz – positive Impulse für Raumwirtschaft“, in: City Partner 03/2005
- (15) Als Wettbewerbsregeln sind hier zu verstehen die GRW oder die RAW
- (16) H.-P. Achatzi, „Qualitätssicherung durch Planungswettbewerbe“, in: Public Private Partnership in der Praxis, ebd.
- (17) Wettbewerbe sind kein Allheilmittel gegen qualitative Mängel. Die optimierende Wirkung von Wettbewerben verpufft, wenn Gebäude schlecht unterhalten und bewirtschaftet werden. Dennoch möchte ich auf Wettbewerbe keinesfalls verzichten.