

Mögliche Ursachen für Kosten- und Terminüberschreitungen bei der Realisierung von Großprojekten

Themenpapier

für die 1. Sitzung Reformkommission Bau von Großprojekten am 17.04.2013

I. Einleitung

Das Themenpapier dient als Diskussionsgrundlage für die erste Sitzung der „Reformkommission Bau von Großprojekten“. Gegliedert nach den Phasen des Planens und der Projektrealisierung werden in Form von 20 Fragen mögliche Ursachen für Kosten- und Terminüberschreitungen bei Großvorhaben aufgelistet. Dabei steht das einzelne Bauwerk im Vordergrund, nicht aber seine Einbindung in den städtebaulichen, raumordnerischen und verkehrsplanerischen Kontext. Die möglichen Ursachen basieren auf Fachliteratur, Medienberichten und ersten Gesprächen mit Experten. Sie unterscheiden in der Regel nicht nach privatem und öffentlichem Bauen oder Infrastruktur- und Hochbauvorhaben und sind bewusst pointiert formuliert, um eine Debatte zu erleichtern, inwieweit sie zutreffen oder verworfen werden sollten. Soweit es weitere wichtige Fragestellungen für die Kommissionsarbeit gibt, können diese in der ersten Sitzung oder im weiteren Verlauf in die Diskussion eingebracht werden. Auf Lösungsvorschläge wurde im Themenpapier absichtlich verzichtet. Für die anschließenden Kommissionssitzungen sollen die Vorbereitungsdokumente von einem Forschungsnehmer erstellt werden, der derzeit im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ermittelt wird.

II. Anlass

Die deutsche Bauwirtschaft und Ingenieurskunst genießen weltweit einen sehr guten Ruf. Dennoch werfen eine Reihe öffentlicher Bauprojekte mit erheblichen Kosten- und Terminüberschreitungen (z.B. Stuttgart 21, Flughafen BER, Elbphilharmonie Hamburg), aber auch private Bauprojekte die Frage auf, inwieweit es strukturelle Defizite bei der Planung und Abwicklung von Großprojekten gibt. Die Bürgerinnen und Bürger zweifeln zunehmend die Fähigkeit von Politik und Wirtschaft an, Großprojekte erfolgreich durchzuführen. Auf diese Entwicklung muss die Politik reagieren, um das Vertrauen der Menschen zurückzugewinnen und Gefahren für den guten internationalen Ruf der deutschen Bauwirtschaft abzuwehren.

III. Ziele

Bei der Realisierung von Großprojekten müssen **Kostenwahrheit, Kostentransparenz** und **Termintreue** nachhaltig verbessert und **Risiken** deutlicher transparent gemacht werden. Verantwortung dafür tragen nicht nur die Bauherren und Planer, sondern auch die Bauausführenden. Die Kommission soll Probleme bei der Planung und Realisierung von Großprojekten ermitteln, strukturelle Ursachen aufzeigen, sich mit möglichen Lösungen auseinandersetzen und **Handlungsempfehlungen** erarbeiten. Denkverbote darf es dabei nicht geben. Wenn es notwendig ist, Vorschriften zu ändern, sollte dies von der Kommission angestoßen werden. Darüber hinaus soll ein **Handbuch Großprojekte** erstellt werden, das den an Großprojekten Beteiligten als Leitfaden dienen kann. Die Arbeit der Kommission soll nach rd. einem Jahr abgeschlossen sein. Das Handbuch soll Mitte 2015 vorliegen.

IV. Zentrale Themen

Die Kommission soll „Großprojekte“, das heißt Bauvorhaben von erheblicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung, großer Komplexität sowie hohem finanziellen Aufwand sowohl der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft betrachten. Kleinere Vorhaben sind nicht Gegenstand der Kommissionsarbeit. Die folgenden Themenvorschläge für die Kommissionsarbeit sind den einzelnen Projektphasen von der Planung bis zur Bauausführung zugeordnet:

1. Grundlagenermittlung, Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung

- a. Sorgfältige Grundlagenermittlung
- b. Differenzierte Planung vor Baubeginn
- c. Realistische Kostenberechnung, Termine, Risikoabschätzung vor Baubeginn
- d. Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit
- e. Einbeziehung von Bauausführenden in die Planung

2. Ausschreibung und Vergabe

- a. Prüfung der Vergabe an einen Generalübernehmer / Generalunternehmer
- b. Öffentlich-private Partnerschaften
- c. Umfassende Vergabeunterlagen
- d. Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots

3. Vertragsgestaltung

- a. Klare Regelung der Haftung
- b. Prüfung von Bonus-Malus-Regelungen

4. Bauausführung, Bauüberwachung

- a. Projekt-, Kosten-, Risiko- und Zeitmanagement
- b. Finanzierung
- c. Auswirkungen von Umplanungen

1. Grundlagenermittlung, Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung

Besonders wichtig für den Projektverlauf sind die zu Beginn getroffenen Planungsentscheidungen, da sich frühe Fehler später nur noch schwer bzw. mit hohen Kosten korrigieren lassen und häufig weitere Fehlentscheidungen nach sich ziehen. Somit ist gerade in der Grundlagenermittlung und der frühen Planungsphase besondere Sorgfalt geboten. Das impliziert nicht nur einen relativ hohen Einsatz von Sachverstand in der Grundlagenermittlung, Entwurfs- und Genehmigungsplanung, sondern auch einen großen Arbeitsaufwand zur Erstellung präziser Planungsunterlagen.

a. Sorgfältige Grundlagenermittlung

Die Grundlagenermittlung liegt in der Verantwortungssphäre des Bauherrn bzw. des Auftraggebers. Zu dieser Phase, die der eigentlichen Planungsphase vorausgeht, gehört auch die Bedarfsplanung. Hier muss eine umfassende quantitative und qualitative Bedarfsermittlung erfolgen und entsprechend vergütet werden. Unvollständige Bedarfsermittlungen führen in einem späteren Projektstadium zu Planungsänderungen und damit zu Mehrkosten.

Frage 1: Liegt Großprojekten in der Praxis immer eine ausreichende quantitative und qualitative Bedarfsermittlung zugrunde?

Zu einer fundierten Planung gehört auch, dass die Projektverantwortlichen allen verfügbaren Sachverstand Dritter nutzen, um von vornherein Besonderheiten und Probleme des Projekts zu erkennen und somit zeit- und kostenintensive (Fehl-)Planungen zu minimieren.

Frage 2: Weist die Grundlagenermittlung und Entwurfsplanung Defizite auf, weil die Verantwortlichen den Sachverstand Dritter (fachlich berührte Stellen, Verbände und weitere Sachkundige) nicht hinreichend nutzen?

b. Differenzierte Planung vor Baubeginn

Ein Projekt sollte vor Baubeginn bis ins Detail geplant werden, um Kosten, Risiken und Chancen bereits frühzeitig bestimmen zu können. Nur wenn schon vor Baubeginn die Planung detailliert vorangetrieben wird, kann etappenweise die Frage der Wirtschaftlichkeit eines Projekts hinterfragt werden. Hier bieten die Planungsphasen der HOAI eine gute Grundlage. Jede Phase sollte mit einem Bericht abgeschlossen werden, der Planung, Inhaltsbeschreibung, Kos-

ten, Risiken und Zeitplan zu diesem Zeitpunkt beinhaltet. Das ermöglicht auf der einen Seite bei zu hohen Kosten eine Alternativenprüfung bis hin zum Projektabbruch. Auf der anderen Seite können aber auch die Kosten frühzeitig transparent gemacht werden. Dadurch kann die Entscheidung über die Realisierung eines Projekts auf einer realistischeren Grundlage getroffen werden. Ein wesentlicher Vorteil einer frühzeitigen detaillierten Projektplanung ist auch, dass auf Umplanungen besser reagiert werden kann, weil klar ersichtlich ist, welche Änderungen sie nach sich ziehen und welche Kosten / Risiken die Änderung beinhaltet.

Mehr Planungsaufwand vor Beginn eines Bauvorhabens bedeutet, dass sich die Frühphase eines Projekts verteuert, die während der Ausführung anfallenden risikobedingten Kosten aber erheblich niedriger ausfallen können. Für die Finanzierung der höheren anfänglichen Planungskosten sind entsprechende Rahmenbedingungen notwendig.

Frage 3: Weisen die Projekte in der Praxis vor Baubeginn eine ausreichende Planungstiefe auf?

Bei komplexen Großprojekten mit vielen beteiligten Planern stellen insbesondere die Schnittstellen Fehlerquellen dar, die bei detaillierter Planung besser aufeinander abgestimmt werden können. Unklare Aufgabenteilungen können zu folgenschweren Missverständnissen führen. Zur Abstimmung dieser Schnittstellen sollte der Bauherr bereits frühzeitig eine zentrale Projektsteuerung wahrnehmen oder einsetzen. Architekten und Fachplaner sollten von Anfang an koordiniert und kontrolliert werden und ihre Ergebnisse stets mit Kosten- und Risikoabschätzungen unterlegen. Dabei können moderne IT-gestützte Planungsverfahren wie z. B. das Building Information Modelling (BIM) helfen, da hier alle Planer im gleichen virtuellen Modell auf der Basis einheitlicher Daten und Voraussetzungen planen. Länder wie UK, USA und die skandinavischen Staaten sehen eine verpflichtende Anwendung von BIM für den öffentlichen Hochbau vor (UK ab 2016).

Frage 4: Werden bei komplexen Großprojekten mit vielen beteiligten Planern – aber auch Bauausführenden – geeignete Organisationsmodelle und Vertragsgestaltungen angewandt, die eine effiziente Projektsteuerung und eine ausreichende Kooperation zur Vermeidung von Problemen an den Schnittstellen ermöglichen?

Frage 5: Werden in der Planungsphase bereits Projektsteuerer eingesetzt, die das Projekt bis zur Fertigstellung betreuen?

Frage 6: Werden innovative Planungsmethoden, die das kooperative Planen beinhalten und eine bessere Kosten- und Risikoabschätzung ermöglichen, wie das Building Information Modelling (BIM), angewandt?

c. Realistische Kostenberechnung, Termine, Risikoabschätzung vor Baubeginn

Im Rahmen der Vorentwurfsplanung findet die erste Kostenberechnung statt. Dabei ist es wichtig, dass bereits zu diesem Zeitpunkt mögliche Risiken bei der Realisierung des Projekts detailliert identifiziert werden und darüber nachgedacht wird, wie diese Risiken abgedeckt werden können. Dieses Vorgehen bedeutet konkret, dass mögliche Abweichungen von in der Regel zu erwartenden Abläufen nach ihrer Häufigkeit bemessen, die dann zu ergreifenden Maßnahmen aufgezeigt und mit den entstehenden Kosten unterlegt werden. Diese Kosten sind in der Kostenschätzung zu berücksichtigen. Außerdem müssen die Auswirkungen der Realisierung von Risiken auf den Terminplan bedacht werden. Überraschende spätere Kostensteigerungen und Terminverzögerungen lassen sich auf diese Weise erheblich reduzieren.

Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Risiken bei Kostenschätzungen ist zu prüfen, inwieweit das Haushaltsrecht Grenzen setzt. Grundsätzlich können Risikokosten im Haushalt unter Anwendung zweckgebundener Sperrungen angesetzt werden. Risikozuschläge könnten sich in der Höhe an – soweit vorhanden – vergleichbaren Projekten orientieren.

Besondere Herausforderungen können sich insbesondere bei Infrastrukturprojekten daraus ergeben, dass bei langen Planungszeiten von der Bundesverkehrswegeplanung über das Raumordnungsverfahren bis zum Planfeststellungsbeschluss Kosten und Risiken über lange Zeiträume fortgeschrieben werden müssen. Geänderte Rahmenbedingungen und politische Vorgaben sowie neue gesellschaftliche Bewertungen können zu hohen Kostensteigerungen führen.

Frage 7: Gewährleisten die Kostenermittlungen in der Praxis realitätsnahe Kostenbestimmungen, die Kosten- und Terminrisiken ausreichend und kontinuierlich erfassen und entsprechende Risikozuschläge beinhalten?

Da niedrige Kosten die Durchsetzung von Projekten erleichtern, besteht ein Anreiz zur Unterschätzung von Kosten und Risiken. Dem könnte durch eine externe Prüfung unabhängiger Experten abgeholfen werden, die allerdings nur dann effektiv erfolgen kann, wenn die Basis detailliert ermittelt wurde.

Frage 8: Findet regelmäßig eine Gegenprüfung der Kostenschätzungen durch unabhängige Dritte statt?

d. *Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit*

Eine sehr detaillierte Planung vor Baubeginn, die auch eine angemessene Risikovorsorge beinhaltet, führt zu deutlich höheren Kostenansätzen als bei herkömmlichem Vorgehen. Diese hohen Kosten müssen der Öffentlichkeit vermittelt werden. Außerdem muss die Öffentlichkeitsbeteiligung und die dafür anzuwendende Kommunikationsstrategie selbst Teil der Kostenplanung sein. Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sehr früh begonnen werden, damit noch Einfluss auf die Planung genommen werden kann; zudem dient alleine eine frühe und kontinuierliche Information der Bürger der Akzeptanzgewinnung.

Frage 9: Werden bei öffentlichen Großprojekten die Kostenkalkulationen einschließlich Risiken und Baupreisentwicklung, aber auch die Vorteile des Projekts gegenüber der Öffentlichkeit ausreichend transparent gemacht?

e. *Einbeziehung von Bauausführenden in die Planung*

Für eine gute Planung sollten sich frühzeitig Bauherr, Entwurfsplaner, Fachplaner und Bauausführende an einen Tisch setzen („Bauteam“), das Projekt im Einzelnen analysieren und Vorfestlegungen für eine kostengünstige, qualitativ hochwertige Realisierung des Projekts treffen. Zwar besteht die Gefahr, dass bauausführende Unternehmen die Planung aus wirtschaftlichem Eigeninteresse beeinflussen, um eine größtmögliche oder sogar ausschließliche Kompatibilität der Planung mit den eigenen Produkten herzustellen. Hierfür müssen Lösungen gefunden werden, um das aktuelle, sich schnell ändernde Know-how der Bauausführungsseite einzubinden. Dies kann mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot der Bieter (vgl. § 97 Abs.2 GWB) problematisch sein, da zu diesem Zeitpunkt die Ausschreibung noch nicht erfolgt ist.

Ausnahmen sind im öffentlichen Bau öffentlich-private Partnerschaften oder Vergaben an einen Generalübernehmer, der sowohl für die Planung als auch für die Bauausführung zuständig ist. Im Bundesfernstraßenbau erfolgt dies nur auf der Grundlage eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses. Es gibt in Deutschland – anders als z. B. in UK – auch nicht die Möglichkeit, Bauausführende in die Planung einzubeziehen und ihnen, wenn sie anschließend den Zuschlag nicht erhalten, ihre im Rahmen der Planung erbrachten Leistungen zu vergüten.

Frage 10: Wird die Bauausführungsseite in die Vor- und Entwurfsplanung ausreichend einbezogen?

2. Ausschreibung und Vergabe

Vor der Ausschreibung und Vergabe muss zunächst entschieden werden, wie die Realisierung des Projekts organisiert werden soll (öffentlich-private Partnerschaften, Generalübernehmer, Generalunternehmer, Einzelvergaben nach Losen). Dies ist eine Frage des Einzelfalles und wird in der Regel bereits in der frühen Planungsphase entschieden. Bei der Auswahl der Bauausführenden ist es wesentlich, dass den Zuschlag Unternehmen erhalten, die termingerecht qualitativ hochwertige Leistungen erbringen. Sie sollten bereits in ihrem Angebot dokumentieren, dass sie das Projekt und dessen Risiken verstanden haben und detaillierte Lösungen vorweisen können.

a. Prüfung der Vergabe an einen Generalübernehmer / Generalunternehmer

Nach geltendem Recht sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen vornehmlich zu berücksichtigen. Bauleistungen werden daher meistens in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) vergeben. Das setzt jedoch eine effiziente Projektsteuerung durch den Bauherrn voraus. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern (§ 5 EG Absatz 2 VOB/A). Gründe, die gegen eine Losvergabe sprechen, sind zum Beispiel: unverhältnismäßige Kostennachteile, starke Verzögerung des Vorhabens, verringerter Koordinierungsaufwand und erleichterte Durchsetzung von Gewährleistungs- und Garantieansprüchen.¹ Es stellt sich somit bei Großprojekten die Frage, ob diese Voraussetzungen nicht oft erfüllt sind und eine häufigere Vergabe an einen Generalübernehmer oder Generalunternehmer (GU) sinnvoll wäre, da bei einem Großprojekt eine starke Aufsplitterung der Zuständigkeiten die Kooperation der Beteiligten erschweren und die Projektkontrolle und Projektübersicht behindern kann. Eine Vergabe an einen Generalübernehmer oder Generalunternehmer kann aus Haftungsgründen zudem die Kosten- und Termintreue verbessern. Gegenargument bei GU-Vergaben kann der zu geringe Wettbewerb sein, da oft zu wenige nationale Bieter in Betracht kommen. (Bei internationalen Vergaben fällt dieses Argument weniger ins Gewicht.) Zudem dürfen die Interessen des Mittelstandes nicht vernachlässigt werden.

Frage 11: Wird die Vergabe an einen Generalübernehmer oder Generalunternehmer, der für Kosten und Termine haften würde, bei Großprojekten ausreichend geprüft?

¹ Erläuterungen des DVAL zur VOL/A; Von Köckritz/Ermich/Dittrich/Lamm, Bundeshaushaltsordnung Kommentar, § 55 Rn. 30.3.

b. Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)

Eine besonders weitreichende Form der Einbindung privater Unternehmen sind die öffentlich-privaten Partnerschaften, da dabei Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Privaten über eine lange Laufzeit übernommen werden. Hier kann BMVBS auf gute Erfahrungen bezüglich Qualität und Terminalsicherheit im Bereich des Straßenbaus verweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der private Auftragnehmer ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Vermeidung von Kosten- und Terminüberschreitungen hat.

Frage 12: Werden die Möglichkeiten zur Gewährleistung von Termin- und Kostensicherheit durch öffentlich-private Partnerschaften ausreichend genutzt?

c. Umfassende Vergabeunterlagen

Ausschreibungen sollten nur erfolgen, wenn alle Vergabeunterlagen fertiggestellt sind. Vergabeunterlagen sollten erst dann erstellt werden, wenn die Genehmigungsplanung fertiggestellt und freigegeben ist. Um realistische Angebote zu erhalten, ist entsprechend der differenzierten Entwurfs-Ausführungsplanung eine detaillierte Leistungsbeschreibung notwendig. Die Qualität von Vergabeunterlagen muss weiter verbessert werden, um Streitigkeiten mit den Auftraggebern vorzubeugen.

Frage 13: Sind die Ausschreibungsunterlagen immer ausreichend detailliert und damit wenig streitanfällig?

d. Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots

Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt, d. h. das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Die Konkretisierung erfolgt durch Kriterien, die mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen müssen. Beispiele (entsprechend § 16 EG Abs. 6 Nr. 3 VOB/A): Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebs- und Folgekosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe oder Ausführungsfrist. Ein detaillierter Aufgaben- und Fragenkatalog in den Ausschreibungsunterlagen kann diese Kriterien herausarbeiten. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Darüber hinaus dürfen nach der VOB nur Bieter zugelassen werden, die über ausreichende Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügen. Die Ausschlusskriterien sind jedoch in den letzten Jahren so begrenzt worden, dass ein Ausschluss von Bietern, bei denen – auch berechnete – Zweifel an der Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit bestehen, de facto kaum möglich ist.

Die Folge davon sind häufig Nachforderungen mit entsprechenden Kostensteigerungen oder auch qualitative Defizite, da der Preis zu niedrig gesetzt wurde, um zunächst einmal die Ausschreibung zu gewinnen. Dem kann mit sehr genauen Festlegungen der zu erbringenden Leistungen entgegen gewirkt werden.

Frage 14: Neigt die öffentliche Hand dazu, den Zuschlag dem Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen, da nichtmonetäre Wertungskriterien in der Regel ein unverhältnismäßig hohes Risiko bei der Prüfung und Wertung der Angebote in Nachprüfungsverfahren erzeugen?

3. Vertragsgestaltung

Die Ausgestaltung der Verträge hat wesentliche Bedeutung für das Gelingen eines Projekts. Wesentliche Eckpunkte sind klare Leistungsinhalte, Leistungstermine und Haftungsregeln. Auch die Schnittstellen zwischen einzelnen Beteiligten müssen genau betrachtet werden.

a. Klare Regelung der Haftung

Verträge sollten so ausgestaltet sein, dass Verantwortlichkeiten und damit Haftungsfragen klar geregelt sind. Damit lassen sich größere Streitfälle vermeiden. Dies kann sich auch positiv auf das Klima unter den Beteiligten auswirken.

Frage 15: Ist bei Verträgen mit verschiedenen Akteuren immer im Detail geklärt, wer für welche konkreten Leistungen verantwortlich ist und bis wann diese erbracht werden müssen (Schnittstellenproblematik)?

b. Prüfung von Bonus-/Malus-Regelungen

Bonus-/Malus-Regelungen können helfen, eine pünktliche Fertigstellung zu gewährleisten. Sie sehen bei vorzeitiger Fertigstellung einen Bonus und bei verspäteter Fertigstellung einen Malus vor (Bsp. Fahrbahnerneuerung der A 115 AVUS) und kommen sowohl bei GUVergaben als auch bei Teilleistungen in Betracht.

Frage 16: Werden Bonus-/Malus-Regelungen ausreichend genutzt?

4. Bauausführung, Bauüberwachung

Für eine termin- und kostengerechte Realisierung eines Projekts ist durchgehendes Projekt-, Kosten- und Terminmanagement sowie ein systematische Risikomanagement durch einen Projektsteuerer, der bereits die Planungs- und Ausschreibungsphase betreut hat, sinnvoll. Zudem muss bei öffentlichen Auftraggebern eine Bauherrenkompetenz vorhanden sein bzw. aufgebaut werden.

a. Projekt-, Kosten-, Risiko- und Zeitmanagement

Auf ein hochwertiges Projekt-, Kosten-, Risiko- und Zeitmanagement sollte von Anfang (Planung) an und bis zur Endabrechnung ein hohes Gewicht gelegt und die genannten Aspekte im Zusammenhang betrachtet werden. Risiken sind am besten zu beherrschen, wenn sie frühzeitig identifiziert werden und zeitnah festgelegt wird, wie und wann darauf reagiert werden soll. Das kann durch einen Projektsteuerer geschehen, der durch Bonus-Malus-Verträge den Anreiz erhält, das Projekt im Zeit- und Kostenplan abzuschließen.

Frage 17: Ist die Überwachung von Qualität, Kosten und Terminen immer ausreichend?

Diese qualitative Überwachung ist nötig, da in der Praxis immer wieder Defizite bei den Bauausführenden festgestellt werden.

Frage 18: Weist wegen der zunehmenden Komplexität des Bauens die Qualität der Bauausführung zunehmend Defizite auf?

Bei ÖPP- bzw. Funktionsbauverträgen im Bundesfernstraßenbau werden diese Defizite minimiert, weil der Auftragnehmer die Gesamtverantwortung für das Projekt (Bau, Erhaltung, Betrieb) für eine Lebenszyklusphase zu übernehmen hat.

b. Finanzierung

Eine wesentliche Voraussetzung für einen reibungslosen Projekt- und Bauablauf ist die verlaufsgerechte Verfügbarkeit von Finanzmitteln. Durch die bestehende Bindung der laufenden Projekte an schwankende Haushaltslinien ist jedoch eine streng an der Wirtschaftlichkeit orientierte Baudurchführung in vielen Fällen unmöglich, da unzureichende Haushaltsmittel ein

effizientes und kontinuierliches Bauen verhindern und durch das Anfahren/Bremsen der Vorhaben je nach Kassenlage zusätzliche Kosten entstehen. Eine von diesen Aspekten losgelöste Mittelbereitstellung würde zu deutlichen Effizienzgewinnen durch eine flexiblere Bauabwicklung führen. Zu einer effizienteren Abwicklung könnte auch eine entsprechende Berücksichtigung von Risiken im Haushalt beitragen (siehe Ziffer IV 1c).

Frage 19: Behindert bei öffentlichen Projekten die jährliche und über den Projektzeitraum oft schwankende Bereitstellung von Haushaltsmitteln eine kontinuierliche Bauausführung?

c. Auswirkungen von Umplanungen

Häufig finden auch nach Baubeginn aus unterschiedlichen Gründen und – durch unterschiedliche Stellen veranlasst – noch Umplanungen statt. Umplanungen müssen konsequent mit der genehmigten Entwurfsplanung verglichen werden, besonders im Hinblick auf die Zeit- und Kostenwirkungen auf andere Bauteile bzw. kostenintensive Störungen des Bauablaufes. Auf Basis dieses zeitnahen Vergleichs muss entschieden werden, ob eine Umplanung zu diesem späten Zeitpunkt kosten- und zeittechnisch noch machbar ist.

Frage 20: Findet bei nachträglichen Umplanungen ein effizientes Änderungsmanagement statt, in dessen Rahmen Auswirkungen von Umplanungen auf Zeitplan und Kosten detailliert untersucht und rechtzeitig vor der Umplanungsentscheidung kommuniziert werden?

V. Schlussbemerkungen

Die Liste der in dem Arbeitspapier genannten Themen ist nicht abschließend. Auf einige Themenbereiche wurde bewusst verzichtet, z. B. die allgemeine Frage nach Funktion und Besetzung von Aufsichtsräten. Die Behandlung dieser Frage würde weit über die Zielstellung der Reformkommission hinausgehen.

Die von der Reformkommission in der ersten Sitzung aufgegriffenen Themen sowie ggf. weitere Themenvorschläge sollen in den kommenden Sitzungen im Einzelnen diskutiert und Lösungsvorschläge für die Probleme entwickelt werden.