

# **Aktionsplan der Bundesregierung**

## **Aktionsplan Großprojekte**

Die deutsche Bauwirtschaft setzt jedes Jahr weltweit erfolgreich viele große Bauprojekte um. In den vergangenen Jahren gab es in Deutschland gleichwohl vermehrt öffentliche Debatten über Großprojekte, die den gesetzten Kosten- und Terminrahmen nicht einhalten.

Daher hat das ehemalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im April 2013 eine Reformkommission Bau von Großprojekten ins Leben gerufen. Die mit hochrangigen Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Hand und Verbänden besetzte Kommission hat am 29.06.2015 Handlungsempfehlungen vorgelegt, wie Kostenwahrheit, Kostentransparenz, Effizienz und Termintreue bei Großprojekten im Hoch- und Infrastrukturbau verbessert werden können.

Der im weiteren Verlauf verwendete Begriff „Großprojekte“ bezieht sich vor allem auf Bauprojekte im Zuständigkeitsbereich des Bundes, deren Investitionskosten 100 Mio. Euro überschreiten. Die Reformkommission möchte mit ihren Handlungsempfehlungen gleichwohl Impulse geben, die auch für kleinere Projekte sowie für Bauvorhaben der Länder und Kommunen vorbildhaft sein können.

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung, dass sich alle an Großprojekten beteiligten Parteien in dieser Reformkommission auf weiterführende Empfehlungen verständigen konnten.

Die Bundesregierung ist zudem der Ansicht, dass in den verschiedensten Bereichen bereits umfangreiche und grundsätzlich bewährte Regelwerke existieren und dass häufig eher ein Vollzugsdefizit und weniger ein Regulierungsdefizit besteht.

Von den an Großprojekten beteiligten privaten Partnern erwartet die Bundesregierung, dass sie ihrer Verantwortung in ihrem Zuständigkeitsbereich gerecht werden und insbesondere durch in der Praxis gelebte partnerschaftliche Zusammenarbeit in allen Projektphasen zur erfolgreichen Umsetzung des Aktionsplans beitragen. Dies wird den guten internationalen Ruf der deutschen Bau- und Planungswirtschaft stärken.

## 1. Kooperatives Planen im Team

- a) Bei Planungsbeginn großer Bauvorhaben werden die Bedarfsanforderungen häufig nicht ausreichend ermittelt und die Projektanforderungen nur unzureichend detailliert formuliert. Dies führt zu nicht bedarfsgerechten Planungen und birgt das Risiko späterer kostenträchtiger Änderungen von Planung und Bauausführung.

Deshalb empfiehlt die Reformkommission sicherzustellen, dass vor Beginn der Planung der Bedarf erschöpfend analysiert wird und die Projektanforderungen detailliert ermittelt werden. Im Bereich des Infrastrukturbaus geschieht dies im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung. Im Bereich des Hochbaus ist insbesondere der Nutzer verpflichtet, im Rahmen der Bedarfsanalyse seinen Bedarf verbindlich und abschließend zu konkretisieren und vorzutragen. Der erforderliche projektspezifische Sachverstand ist frühzeitig einzubeziehen.

Die Bundesregierung wird aus den oben genannten Gründen künftig stärker darauf achten, dass bei öffentlichen Großprojekten ohne den Nachweis einer hinreichenden Überprüfung der Bedarfsplanung keine Haushaltsmittel bereitgestellt werden.

- b) Nach Auffassung der Reformkommission sollte der Bauherr zur Erstellung der Planung frühzeitig ein interdisziplinäres Planungsteam einsetzen, das Informationen zum Stand der Planung sowie zu Kosten, Risiken und Zeitplanung regelmäßig austauscht, alle Planungsbestandteile detailliert ermittelt und kontinuierlich untereinander abstimmt. Es kann zudem im vergaberechtlich zulässigen Rahmen sinnvoll sein, bauausführende Unternehmen in den Planungsprozess einzubeziehen.

Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass Großprojekte in ihrem Zuständigkeitsbereich künftig vorrangig in interdisziplinären Teams geplant werden.

- c) Die genauen terminlichen und kostenmäßigen Auswirkungen von Planungsänderungen auf den sich anschließenden Bauprozess werden nicht immer detailliert bewertet. Sie werden häufig genehmigt, ohne die konkreten Auswirkungen genau zu überblicken.

Die Bundesregierung wird sich daher dafür einsetzen, dass Projektänderungen erst nach sorgfältiger Prüfung der Auswirkungen auf Kosten, Risiken und Termine genehmigt werden dürfen.

## **2. Erst planen, dann bauen**

Großprojekte werden nicht immer detailliert genug geplant. Eine unzureichende Kooperation der Beteiligten erhöht die Gefahr von inkompatiblen Teilplanungen. Zudem wird mit Baumaßnahmen teilweise bereits begonnen, bevor die Planung abgeschlossen ist.

Die Reformkommission empfiehlt deshalb, mit dem Bau erst nach Erstellung eines zusammenfassenden Dokuments zu beginnen, das die Ausführungsplanung für das gesamte Projekt sowie detaillierte Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan enthält. Auf der Grundlage von Teilbaugenehmigungen sollte mit dem Bau nur dann begonnen werden, wenn es sich um vollständig abtrennbare Teilprojekte bzw. Gewerke handelt.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung der Reformkommission. Sie wird mögliche Maßnahmen prüfen, mit denen besser gewährleistet werden kann, dass mit dem Bau erst dann begonnen wird, wenn für das genehmigte Bauvorhaben die Ausführungsplanung mit detaillierten Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan sowie eine integrierte Bauablaufplanung vorliegen.

## **3. Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt**

a) Kein Projekt ist risikofrei. Trotzdem fehlt oft ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement mit Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf Handlungsalternativen, Zeit und Kostenrahmen. Der Eintritt von Risiken ist damit eine häufige Ursache für Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen. Bei allen Großprojekten empfiehlt die Kommission dem Bauherrn daher zur Minimierung der Risiken künftig ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement durchzuführen.

Die Bundesregierung wird geeignete Maßnahmen prüfen, damit die Identifikation, Analyse und Bewertung von konkreten und projektbezogenen Risiken sowie die Konzeption angemessener Gegenmaßnahmen für öffentliche Großprojekte optimiert werden kann. Hierbei sollen u. a. folgende Hinweise berücksichtigt werden:

- Das Risikomanagement muss projektbezogen gestaltet sein und soll sich an der ISO 31000 und der DIN EN 31010 orientieren.
- Das Risikomanagement muss beim Start des Projekts – mithin bereits im Rahmen der Bedarfsanalyse – einsetzen und kontinuierlich weitergeführt und dokumentiert werden. Die Kontrolle obliegt dem Bauherrn. Die Methoden zur Erfassung und Quantifizierung der Risiken muss der Bauherr zu Projektbeginn festlegen.

- Sämtliche Projektpartner (Planer, Bauüberwacher und Bauausführende) sind rechtzeitig in den Prozess des Risikomanagements einzubeziehen.

Die Bundesregierung wird die Optimierung eines Risikomanagements nach den oben genannten Grundsätzen ebenso wie das Termin-, Kosten- und Qualitätsmanagement einfordern.

- b) Allgemeine, nicht konkret ermittelte Risiken dürfen keinen Eingang in das veranschlagte Projektbudget finden. Gleichwohl ist es möglich, konkrete Risikokosten zu veranschlagen, wenn diese Risiken im Einzelfall zum Zeitpunkt der Kostenermittlung hinreichend konkret identifiziert und quantifiziert werden können. Allerdings muss hierbei der Grundsatz der kostenorientierten Planung weiterhin verfolgt werden. Zudem ist der Haushalt kein Instrument des oben genannten kontinuierlichen Risikomanagements. Auch unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips dürfen daher nur solche Kosten veranschlagt werden, die in den jeweiligen Haushaltsjahren realistischerweise haushaltswirksam werden.
- c) Zur besseren Abschätzung von Risiken sollten eingetretene Risiken systematisch erfasst und nachfolgenden Projekten zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesregierung wird die Schaffung, Weiterentwicklung und Pflege entsprechender systematischer Datensammlungen vorantreiben.

#### **4. Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten**

Baufträge werden häufig ausschließlich auf Basis des Angebotspreises vergeben. Der billigste Bieter ist aber nicht immer der wirtschaftlichste. Vielmehr werden teilweise nicht kostendeckende Angebote abgegeben mit dem Ziel, Planungsdefizite und -änderungen für spätere Nachträge zur Erzielung einer positiven Auftragsrendite zu nutzen. Dies führt zum Teil zu Qualitätseinbußen und begünstigt den Streit um Nachträge.

Bauherren sollen die Ausschreibung und Zuschlagserteilung von komplexen Bauleistungen nicht ausschließlich auf Basis des Preises vornehmen, sondern qualitative Wertungskriterien einbeziehen. Als qualitatives Kriterium kommt neben dem technischen Wert oder den Betriebs- und Folgekosten auch die Qualität der Auftragsdurchführung, z. B. des Risikomanagements, in Betracht.

Die Bundesregierung wird unter Einhaltung der vergaberechtlichen Grundsätze die bestehenden Vergabe- und Vertragshandbücher – wo erforderlich in Abstimmung mit den Ländern – bei Bedarf anpassen und Arbeitshilfen zur Nutzung qualitativer Wertungskriterien zur Verfügung stellen.

## **5. Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit**

Großprojekte sind häufig geprägt von Misstrauen und Streit statt von Kooperation und partnerschaftlichem Umgang miteinander. Ursachen sind häufig eine unzureichende Kommunikation und eine fehlende Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten. Dies trägt zur Steigerung der Konflikanfälligkeit erheblich bei.

In Großprojekten soll zwischen allen Vertragsparteien eine Kooperationskultur herrschen. Die Vertragspartner sollen sich als gleichwertige Projektpartner behandeln und über die gleichen Informationen verfügen.

Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass bei Großprojekten Elemente der partnerschaftlichen Zusammenarbeit verstärkt zur Anwendung kommen. Eine Möglichkeit ist, dass sich alle Projektbeteiligten zu Projektbeginn auf Leitungsebene zu einer konkretisierten partnerschaftlichen Projektabwicklung verpflichten (z. B. im Rahmen einer Projekt-Charta). Dabei muss sichergestellt sein, dass unternehmensrechtliche Schweigepflichten von Projektbeteiligten damit in Einklang stehen.

Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit materielle Anreizsysteme wirkungsvolle Mechanismen für eine effektive partnerschaftliche Zusammenarbeit darstellen können.

## **6. Außergerichtliche Streitbeilegung**

Entstehende Konflikte eskalieren oft, statt einer Lösung zugeführt zu werden. Mechanismen der außergerichtlichen Streitbeilegung werden von den Vertragspartnern kaum genutzt und nachgefragt, können aber zu einer kosten- und termingerechten Projektabwicklung beitragen. In den Verträgen mit den Projektbeteiligten sollen nach Ansicht der Kommission interne und externe Konfliktlösungsmechanismen deshalb häufiger verankert werden.

Die Bundesregierung wird im Rahmen von Pilotprojekten prüfen, inwieweit interne Konfliktlösungsmechanismen die Beilegung von Streitigkeiten erleichtern können. Zudem wird die Bundesregierung prüfen, ob und inwieweit rechtliche Hemmnisse für die Durch-

führung externer Streitbeilegungsverfahren bestehen und die Ausarbeitung oder Verbesserung von Verfahrensordnungen für Mediation, Schlichtung und Adjudikation unterstützen, aus denen öffentliche Bauherren und ihre Vertragspartner die jeweils geeigneten Instrumente auswählen können.

## **7. Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Im Rahmen der gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung durchzuführenden angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen alle in Betracht kommenden Beschaffungsmodelle sorgfältig und ergebnisoffen untersucht werden.

Über die Auswahl des Beschaffungsmodells für die Projektumsetzung ist auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden. Voraussetzung für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln bei öffentlichen Großprojekten ist der Nachweis einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einschließlich einer Begründung für die Auswahl des Beschaffungsmodells. Alle Beteiligten bei Bauvorhaben sind aufgerufen, auf die Einhaltung der bestehenden rechtlichen Verpflichtung zu achten.

## **8. Klare Prozesse und Zuständigkeiten**

a) Die Bauherrenkompetenz genügt nicht immer den Anforderungen eines Großprojekts. Öffentliche und private Bauherren sollten daher die Projektleitungs- und Steuerungsaufgaben unter Berücksichtigung der vorhandenen Personal- und Fachkompetenzen organisieren. Soweit die organisatorischen, personellen und fachlichen Kompetenzen oder Strukturen beim Bauherrn nicht ausreichen, soll sich der Bauherr personell mit internem oder externem Sachverstand verstärken.

Die Bundesregierung prüft, inwieweit der Kompetenzaufbau in ihrem Zuständigkeitsbereich verbessert werden kann und die Schaffung von Kompetenzzentren sinnvoll ist.

b) Darüber hinaus legen öffentliche und private Bauherren bei Großprojekten die Verantwortlichkeiten, Entscheidungskompetenzen, Entscheidungswege und -fristen nicht immer klar fest. Klare Prozesse und Zuständigkeiten sind jedoch für effiziente Abläufe von zentraler Bedeutung. Die Bundesregierung wird sich in ihrem Zuständigkeitsbereich dafür einsetzen, dass diese bereits frühzeitig konkretisiert werden. Dazu gehört auch die Festlegung der Voraussetzungen und des Verfahrens zur Freigabe von Planänderungen.

## **9. Stärkere Transparenz und Kontrolle**

- a) Ein regelmäßiges und objektives Controlling ist bei Großprojekten oft nicht im ausreichenden Umfang vorhanden. Es fehlt zudem an Transparenz von Projektstand, Kosten, Risiken und Terminen gegenüber der Öffentlichkeit.

Bei Großprojekten muss jedoch eine klar definierte Steuerung und Kontrolle gewährleistet sein. Daher soll bei öffentlichen Großprojekten ein kontinuierliches und objektives Controlling durchgeführt werden, in das alle Entscheidungsebenen des Projekts einzubeziehen sind. Die Bundesregierung wird prüfen, wie ein solches Controlling erfolgen kann.

- b) Die Baukosten werden aus Sicht der Kommission gegenüber der Öffentlichkeit häufig bereits beziffert, bevor belastbare Planungen und Risikoabschätzungen vorliegen. Zudem werden die Kosten aus Sorge vor fehlender Zustimmung und politischer Durchsetzbarkeit häufig zunächst eher zu niedrig bewertet und müssen im Projektverlauf nach oben korrigiert werden.

Bei Großprojekten sollte aus Sicht der Kommission eine offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung auch eine regelmäßige Unterrichtung der Öffentlichkeit über Kosten, Termine, Projektänderungen und Risiken enthalten. Die Projektkosten und Fertigstellungstermine sollten gegenüber der Öffentlichkeit erst dann kommuniziert werden, wenn eine hinreichend belastbare und von den zuständigen Stellen geprüfte Unterlage vorliegt und die Finanzierung gesichert ist. Zur Sicherstellung der Funktion des Haushalts bleibt es daneben unerlässlich, in einer frühen Phase mit dem Haushalt den Finanzrahmen abzustecken, in dem sich die Beteiligten bewegen müssen.

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass bei öffentlichkeitswirksamen Großprojekten der Öffentlichkeit geeignete Informationen zum Sachstand, zu Kosten, Risiken und Terminplänen zur Verfügung gestellt werden.

## **10. Nutzung digitaler Methoden – Building Information Modeling**

Digitale Methoden des Planens, Bauens und Betriebens von Bauwerken im Sinne von Building Information Modeling (BIM) werden im gesamten Projektverlauf bisher kaum genutzt. Sie können nach Einschätzung der Reformkommission die Realisierung eines Großprojekts jedoch erheblich unterstützen. Beispiele sind die Visualisierung von Projekt-

varianten, Kollisionsprüfungen zur Erstellung einer konsistenten Planung und Simulationen zur Sicherstellung eines friktionslosen Bauablaufs.

Deshalb soll die Digitalisierung des Planens und Bauens konsequent vorangetrieben werden. Mit Blick darauf haben führende Verbände und Institutionen aus den Bereichen des Planens, Bauens und Betriebens von Bauwerken als ersten Schritt zur stärkeren Einführung von BIM in Deutschland die „planen-bauen 4.0 – Gesellschaft zur Digitalisierung des Planens, Bauens und Betriebens mbH“ gegründet.

Die Bundesregierung wird prüfen, wie in zunehmendem Umfang bei der Planung und Realisierung von öffentlichen Großprojekten geeignete digitale Methoden, wie z. B. BIM, diskriminierungsfrei angewendet werden können.