

10 Forderungen der Immobilienwirtschaft für Verbesserungen beim Bau von Großprojekten

I. Einführung

Die Probleme beim Bau von Großprojekten verschiedenster Art in Deutschland sind geeignet, Deutschlands Bau- und Ingenieurskunst national wie international in ein schlechtes Licht zu rücken und den Investitionsstandort Deutschland zu belasten. Erste Stimmen fragen, ob ein Land, in dem Kosten, Termine und Bürgerbeteiligung aus dem Ruder laufen, noch in der Lage ist, hohen baulichen Standard zu gewährleisten und zu exportieren sowie Steuergelder im Sinne der Bürger einzusetzen. Es ist daher ein konsequentes und konzertiertes Vorgehen zum Thema „Bau von (öffentlichen) Großprojekten“ gefragt, um das Ansehen der deutschen Baukultur im In- und Ausland wieder zu fördern und diese zur bekannten Qualität zurück zu führen.

Die Immobilienwirtschaft will ihren Teil dazu beitragen und letztlich die Arbeit der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ des BMVBS mit Know-How und langjähriger Erfahrung beim Bau von Großprojekten unterstützen. Langfristiges Ziel der Arbeit muss nach Meinung des ZIA, Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., sein, einen „Redaktionsschluss“ im Bereich von Planung und Bauausführung durchzusetzen, der (auch von der Politik) eingehalten wird. Nur so wird die Qualität privater (Groß-)Bauten erreicht.

Dazu sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, die insgesamt gesehen ihren Ursprung im defizitären Umgang mit dem zu planenden Projekt in den frühen Phasen und bei der Auftragsvergabe haben. Schwerwiegende Fehlentwicklungen lassen sich vermeiden, wenn bereits die Planungsphase Null mit mehr Wahrhaftigkeit betrieben wird und frühzeitig, konsequent und ganz bewusst Verantwortung für das Projekt und die zu treffenden Entscheidungen übernommen wird.

Weiterhin gilt es Ehrlichkeit und Glaubwürdigkeit zu fördern und den Bürger in die Projektvorbereitungen einzubeziehen. Politische Glaubwürdigkeit ist nur möglich, wenn bereits in einer frühen Phase Zahlen und Fakten offengelegt und realitätsnah veröffentlicht werden. Eine stückchenweise Offenlegung wenn es gerade politisch genehm ist, darf nicht erfolgen – vielmehr gilt es Kosten und Termine zu veröffentlichen, wenn alle Zahlen realistisch ermittelt sind. Notfalls ist sogar nur die Nennung eines realistischen Kostenrahmens opportun, bei dessen Nennung auf Kostensteigerungsrisiken und potenzielle Änderungen hingewiesen wird.

Ergänzend zu den thematischen Positionierungen der Reformkommission schlägt der ZIA vor, die Organisationserfahrungen aus der Privatwirtschaft sowie die Erfahrungen unserer europäischen Nachbarn beim Bau von Großprojekten aufzugreifen. Dazu plädiert er nachdrücklich für die verpflichtende Einbeziehung von Spezialisten für den Bau von Großprojekten und schlägt die Einrichtung eines für den Bau von Großprojekten zuständigen Expertengremiums pro Bundesland oder sogar auf Bundesebene (BMVBS) vor. Dieses sollte die die Steuerung von Bauprojekten ab einer bestimmten Größenordnung/Komplexität für die jeweilige Kommune übernehmen – eine „Taskforce Bau von Großprojekten“.

Auch erscheinen dringend Änderung bei der Vergabep Praxis für Großprojekte erforderlich, um sicherzustellen, dass nur diejenigen Unternehmen beauftragt werden, die über die notwendige Qualifikation und Leistungsfähigkeit verfügen. Dazu setzt sich der ZIA unter anderem für eine Änderung der europäischen Vergaberichtlinien ein, wonach die Vergabe über einem bestimmten

Schwellenwert wieder „frei“ erfolgen darf und dadurch Verhandlungsmöglichkeiten - verbunden mit Qualitätszuwachs auf der Bauausführungsseite - entstehen.

Letztlich müssen beim Bau von Großprojekten Transparenz, Wahrhaftigkeit und Plausibilität unter Mitnahme der Bürger verbessert werden.

II. Konkrete Problembereiche

1. Grundlagen- und Bedarfsermittlung optimieren

Probleme:

- Nutzerbedarf wird nicht ausreichend definiert, Ermittlungen und Planungen gehen nicht tief genug, sind unvollständig oder fehlerhaft (Ursachen: mangelhafte Bedarfsdefinition, zu enge Terminvorgaben)
- Nutzer äußern Ziele nicht deutlich oder haben sehr spät Änderungswünsche
- Bauaufträge werden vor Erreichen einer ausreichenden Planungstiefe erteilt
- Rechtliche Aspekte der Planung werden zu spät oder unzureichend beachtet (Beteiligungen, Planerrichtung, Genehmigungsmanagement)

Lösung:

- Phase Null beginnt bereits mit der Projektidee – Anforderungen müssen bereits hier hinreichend berücksichtigt werden, der Standort als solcher „entwickelt“ werden Bauherr muss schon in Phase Null bewusst Verantwortung für das Gesamtprojekt übernehmen
- Ziele und Folgen müssen vor Beginn der Planung deutlich definiert und artikuliert werden, soweit sinnvoll auch unter Einbeziehung von Bürgerbeteiligung Ziel: klare Definition der Aufgabenstellung und Erreichen einer höheren Akzeptanz
- Verbesserung der Organisationsstrukturen (Einrichtung eines interdisziplinären Lenkungskreises), Implementierung von Managementmethoden, Förderung der Interdisziplinarität
- Bereitstellung ausreichender Ressourcen (Zeit/Geld/fachkundige Beratung) in frühen Planungsphasen
- Offene und ehrliche Analyse der Ergebnisse der Bedarfsermittlung
- Kommunikation für das Erfordernis von späteren Änderungen und Anpassungen im Projekt gegenüber der Öffentlichkeit deutlich verbessern (klare Formulierungen)
- Umgang mit Änderungen von Anfang an im Projekt implementieren (Änderungsmanagement)
- Konfrontation vermeiden bzw. Kooperation fördern – Zusammenarbeit von Projektsteu-ern, Architekten und weiteren am Bau Beteiligten fördern (Interdisziplinarität)

2. Verbesserung der Planung

Probleme:

- Klassische Vergabemodelle und Planungsprozesse zwingen zu einem preisgetriebenen Wettbewerb, schaffen keinen Anreiz für Wissenstransfer der Beteiligten und damit nicht für Innovationen
- Moderne Planungsmethoden werden von den Projektbeteiligten zu wenig beherrscht und sind demnach unter Umständen wenig effizient

- Vergabebestimmungen erschweren die Einbeziehung der Bauausführungsseite in die Planung, geben Anreize zur Unterschätzung von Kosten und Risiken

Lösung:

- Frühzeitige Gründung und klare Definition der Verantwortlichkeit eines interdisziplinären Teams, das die Gesamtverantwortung für das Projekt bewusst übernimmt (Teaminternes inhaltlich-technisches Vorgehen dabei dann weniger relevant)
- Netzbildung im Projekt auch durch Einsatz integraler Arbeitsmethoden (BIM), wobei nicht die Technik sondern die neuartige Projektstruktur den Erfolg ausmacht: Kooperation und Koordination, vernetztes Arbeiten, etc.
- HOAI anders anwenden, Teile der Ausführungsplanung vorziehen um effektiv planen zu können. Problem: dazu ggfs. Änderungen des Vergaberechts erforderlich
- Bauherr soll möglichst wenig nachträglich ändern – mehr Disziplin
- Ein guter Entwurf mit Leit-Details kann für eine Bauvergabe und eine belastbare Baupreisermittlung völlig ausreichen - Einbeziehung der Bauausführungsseite nicht zwingend erforderlich, aber für Teilbereiche sinnvoll und dann zu ermöglichen ohne Wettbewerbsausschluss

3. Realitätsnahe Kostenermittlung und Kostenkontrolle

Probleme:

- Ermittelte Kosten lassen sich gegenüber Entscheidungsgremien nicht durchsetzen - Kosten werden „schöngerechnet“ (wenn Kosten wahrheitsgemäß und transparent dargestellt würden wäre ggf. die Realisierung gefährdet)
- Informationen zu Kosten und Terminen werden im sehr frühen und damit unausgereiften und veränderungsanfälligen Stadium schon an die Presse gegeben
- Zu häufige Änderungen sind Kosten- und Unsicherheitsfaktor – gewisse Änderungstoleranzen müssen aber gegeben sein
- Externe Störungen sind im Vorfeld schwierig zu identifizieren und zu bewerten
- Leistungsgerechte Vergütung von Planungs- und Ausführungsleistungen wird durch die Vergabebestimmungen erschwert - verstärkt dadurch die Tendenz zu nachträglichen Forderungen, gibt Anreiz zur Unterschätzung von Kosten und Risiken

Lösung:

- Politik muss mit Zahlen realistisch umgehen, darf nicht die ersten Zahlen veröffentlichen oder aber diese ersten Zahlen müssen realistisch und belastbar sein
- Realistische Risikoaufschläge berücksichtigen bzw. aktiver managen, z.B. für Änderungen der Rahmenbedingungen (rechtlicher, technischer oder preislicher Art) sowie Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Weiterentwicklungen über detailliertes Änderungsmanagement monitorieren
- Die Verwaltung muss die Möglichkeit haben, aktiven Umgang mit Kosten und Problemen bei der Politik einzufordern
- Möglichkeit: Vorgabe der vorhandenen Finanzmittel für die Entwicklung realistischer Projektvorstellungen. Erst mit diesen dann Planungen beauftragen (Design to Cost)

4. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Probleme:

- Öffentlichkeit häufig viel zu wenig und viel zu spät über geplante Projekte, Risiken, Kosten, Entwicklungen aber auch Vorteile aufgeklärt und zu wenig „mitgenommen“
- „Beteiligungsparadoxon“ berücksichtigen – wenn viele Veränderungen/Einflussnahme möglich ist, gibt es wenig Beteiligung, wenn nur noch wenig Beteiligung/Änderungen möglich sind, sind plötzlich viele Bürger interessiert

Lösung:

- Grundlegitimation eines Projekts durch frühzeitig Einbindung der Öffentlichkeit zum „Ob“ des Projekts (durch Wahlen, Bürgerentscheide etc.)
- Frühzeitig Beteiligungsregeln festlegen – d.h. Beteiligung der Öffentlichkeit an der Grundlagenermittlung, professionelle Planung auf Basis der Grundlagenermittlung, danach politische Entscheidung
- Aktive Pressebegleitung, auch hinsichtlich der positiven/vereinbarten Erfolge/Schritte des Projekts
- Offener und ehrlicher Umgang mit den Ergebnissen der Bedarfsermittlung – aber: mit Informationsvermittlung warten, bis diese auf gesicherten Grundlagen steht
- Abgeschlossene Öffentlichkeitsbeteiligung als abgeschlossen betrachten, nicht erneut aufgreifen (das muss auch von der Politik berücksichtigt werden)
- Entscheidungen müssen (vom Bauherrn) (eindeutig) getroffen werden

5. Nutzung geeigneter Organisationsmodelle

Probleme:

- Aufteilung von Verantwortlichkeiten für einzelne Bereiche führt zu intransparenten Zuständigkeiten, Kommunikationsmängeln, Informationsverlusten an Schnittstellen und löst damit Fehlerketten aus
- Vergabe an GU/GÜ/GP seit GWB-Novelle 2009 nicht mehr erwünscht

Lösung:

- Kompetenz in Verwaltungen verbessern
- Führungsstruktur und Verantwortlichkeiten früh klären, klare Aufgaben- und Vertragsstrukturen zwingend erforderlich
- Bildung einer „Lenkungsgruppe“ aus spezialisierten Fachkräften zur begleitenden Kontrolle/ Stärkung der ganzheitlichen Verantwortung von Architekten und Ingenieure für den Planungs- und Bauprozess/Bildung eine „Task-Force Bau von Großprojekten“
- Für Großprojekte mit geringem Änderungspotential und hohem Grad an Planungsreife kann eine einheitliche Vergabe an GU/GÜ/GP entgegen GWB sinnvoll sein, da organisatorisch deutliche Erleichterung, Koordination und Durchsetzung von Ansprüchen vereinfacht
- Ausschreibung/Vorarbeit muss gut sein, sonst hilft GU/GÜ nicht
- Förderung der Kooperation und Netzwerkbildung im Projekt auch durch Einsatz integrierter Arbeitsmethoden (BIM)
- ÖPP-Verfahren können geeignete Verfahren für Großprojekte sein, da im „Design-to-cost“-Weg erstellt und damit Einhaltung der veranschlagten Kosten wahrscheinlich

- ÖPP sollte 2-Stufig sein – erst eine Präqualifizierungsphase, in der Regel mit Architekturwettbewerb, dann im kleinen Kreis Erarbeitung des finalen Projekts

6. Einbeziehung externer Fachleute

Probleme:

- Eigene Kompetenzen werden überschätzt, es wird (an teilweise falschen Stellen) versucht, Kosten zu sparen
- Der öffentlichen Hand fehlen aufgrund der Komplexität häufig Spezialisten/Spezialteams für Großprojekte, wie sie in der freien Wirtschaft vorhanden sind
- Projektsteuerer werden häufig zu spät eingesetzt oder nur mit eingeschränktem Leistungsbild
- Nicht ausreichend qualifizierte Projektsteuerungen mit nur geringem planungs- und bau-spezifischem Hintergrund bzw. ohne entsprechende Großprojekterfahrung sind mit der effektiven Koordination der Projektbeteiligten und Integration der Projektschritte häufig überfordert

Lösung:

- Besetzung von Lenkungsgremien mit (ggf. externen) erfahrenen Fachkräften
- Einbeziehung professioneller Teams (Projektsteuerer bzw. Projektmanager), die über Erfahrungen bei der Abwicklung von Großprojekten verfügen, entsprechende Tools zur Steuerung von Kosten und Terminen vorhalten und die Einhaltung der Qualitätsanforderung sicherstellen – z.B. durch die Einrichtung einer zuständigen Stelle pro Bundesland oder auf Bundesebene (BMVBS), die die Steuerung von Großprojekten für die jeweilige Kommune übernimmt (erfahrenes internes/externes Personal als „Springer“) – „Taskforce Bau von Großprojekten“ (vgl. positive Erfahrungen in Großbritannien)
- Gemeinsame Planung aller Beteiligten – möglichst auch der Bauausführungsseite
- Entscheidungen müssen auch getroffen werden, (Vertretung des) Bauherr muss Verantwortung übernehmen

7. Überwachung und Verbesserung der Qualität der Bauausführung

Probleme:

- Defizite bei der Qualität der Bauausführung aufgrund von hohem Termindruck, Subunternehmermarkt mit hohem Anteil wenig qualifizierter Arbeitskräfte, hohem Preisdruck und Auswahl von Unternehmen, die nicht über die notwendige fachliche Qualifikation und Leistungsfähigkeit verfügen
- Fehlende Kapazität und Kompetenz für Projekte dieser Größenordnung beim Bauherrn
- Schnittstellenproblematik bei unzureichender Planung oder aufgrund zu kleinteiliger Auftragsvergabe

Lösung:

- Sicherstellen einer gut strukturierten und abgeschlossenen verantwortlichen Planung
- Verabredung realistischer Ausführungsfristen - Zeiten für fachgerechte Überprüfungen der Ausführungen einplanen

- Einrichtung einer „Führungstruppe“ statt eines einzelnen (politischen) Bauherrn, die die Entscheidungen verantwortlich, zügig und final trifft
- Einbeziehen entsprechend erfahrener Personen zur Steuerung und Überwachung der Bauausführung
- Je komplexer das Projekt, desto einfacher muss die Struktur des Bauherrn etc. sein – Zuständigkeit eines einzigen Entscheiders auf Bauherrenseite als Lösung
- Bildung sinnvoller Auftragspakete mit klar geregelten Schnittstellen

8. Management von nachträglichen Änderungen und Ergänzungen

Probleme:

- Fehlende Berücksichtigung unbekannter Faktoren/Risiken und unzureichende Regelungen, wie auf Änderungen zügig reagiert werden soll
- Störungen durch Planänderungen (z.B. Mehr-/Minderleistungen), verspätete Vorunternehmerleistungen, fehlende Projektgrundlagen, fehlende Logistik oder nicht ausreichendes Entscheidungsmanagement des Auftraggebers, höhere Gewalt, etc.
- Bauherr selbst hält sich nicht an die vorgegebene Planung sondern ergänzt und ändert noch in der Bauphase
- Umplanungen können Änderungen der Genehmigungen und Zulassungen sowie ggf. das Erfordernis erneuter Öffentlichkeitsbeteiligung nach sich ziehen – dies wird bei der Zeit- und Kostenplanung zu wenig berücksichtigt

Lösung:

- Frühzeitige Identifikation und Bewertung von Risiken
- Redaktionsschluss vereinbaren (Zeitpunkt, bis wann (welche) Änderungen vorgenommen werden können)
- Anfängliche Festlegung eines konkreten Änderungsmanagements und der Zuständigkeiten, Festlegung der Voraussetzungen für Änderungen (Preise, Zeiten, Zuständigkeiten)
- Leistungsfähige Auftraggeberorganisation, gemeinsame Handhabung der Probleme durch alle am Bau Beteiligten („Entscheidungs-, Genehmigungs- und Änderungsmanagement“)
- Angemessen kalkulierte Zeitfenster für Änderungen, Neubeantragung von Genehmigungen und ggf. erforderliche gerichtliche Überprüfungen, Einführung und Verbesserung von Controlling und Kommunikation speziell in diesem Bereich
- Einführung schneller Entscheidungswege (und ggf. Streitbeilegung durch Adjudikationsverfahren), damit die Baustelle nicht still steht und weitere Verzögerungen entstehen

9. Anforderungen an die Vergabe von Großprojekten

Probleme:

- Vielfach zu kurze Planungs- und Ausschreibungszeiten sowie nicht ausreichende Detaillierung
- Unterlagen und damit Aufträge häufig nicht zweifelsfrei, da nicht vollumfänglich sondern in Einzellosen/Paketen ausgeschrieben wird - führt zu unnötigen Schnittstellen und damit zu Kosten- sowie Terminrisiken

- Tatsächliche Qualitätskriterien eines Anbieters und dessen Wirtschaftlichkeit zu wenig berücksichtigt, statt dessen liegt der Entscheidungsfokus auf formalen Präqualifizierungskriterien und auf dem niedrigsten Preis
- Keine Nachverhandlungen möglich, dadurch keine Möglichkeit, vor Auftragserteilung Vorschläge zur Optimierung der Planung bzw. Bauausführung zu berücksichtigen
- Nachprüfungsverfahren können relativ einfach bei der Vergabeprüfstelle eingeleitet werden, so dass das Vergabeverfahren angehalten wird
- Durch öffentliche Ausschreibung entsteht ein Preisdruck, der dazu führt, dass besonders günstig angeboten wird und nachträglich hohe Kosten zusätzlich abgerechnet werden
- Der preisgetriebene Wettbewerb bei den Errichtungskosten lässt keine Aussage zu Betriebskosten zu und birgt hohe Risiken bei den Folgekosten

Lösung:

- Vergabe erst nach Beendigung der vollständigen Planung oder nach Beendigung der Genehmigungs- und Leit-Detail-Planung - so kann ein realistisches Angebot abgefragt und kostenintensive Nachbesserungen verhindert werden. Bei Vergabe auf Basis nicht vollständiger Planung ist die Bildung von ausreichenden Rückstellungen und Terminpuffern unerlässlich
- Für gute und realistische Angebote muss die Ausschreibung ggf. sehr weitkonkretisiert werden
- Weitere Kriterien in die Auswahl mit einbeziehen: Leistungsfähigkeit, Termintreue, vorhandene Erfahrung mit der Art der ausgeschriebenen Bauwerke und den Baufirmen selber
- Art und Weise der Ausschreibung frei stellen und im Einzelfall entscheiden (Einzel-, Paket-, GU-Vergabe) - möglichst Einzelvergabe für Großprojekte verhindern und einheitliche Vergabe an GU/GÜ, da Koordination und Durchsetzung von Ansprüchen vereinfacht
- Änderung der europäischen Vergabe-Richtlinie soweit erforderlich. Vorschlag: über einem bestimmten Volumen (Schwellenwert) darf Vergabe wieder „frei“ erfolgen – dadurch Verhandlungsmöglichkeiten bei Großprojekten
- Offene Verfahrensmöglichkeiten – Prüfpflicht des Bauherrn, welches das beste Verfahren für das jeweilige Projekt ist, sowie Schaffung der Möglichkeit von Verhandlungsverfahren = Erkenntnisverwertung aus Vergabeverfahren, Sondervorschläge zulassen, Prozentregelung für Bewertung der Vergabekriterien
- Verbindliche Festlegung der jeweiligen Gewichtung der Vergabekriterien bereits in der Ausschreibung. Reduzierung der Gewichtung des Preises zugunsten der Kriterien Qualität und Leistungsfähigkeit
- Zulassung von kooperativen Verfahren und Nachverhandlungen (z.B. unter den letzten drei Bietern) statt Vergabe nach rein formalen KriterienEinschränkung der Möglichkeiten zur Blockade von Vergabeverfahren durch Bieter. Die Vergabestellen müssen in die Lage versetzt werden, die am besten geeigneten Unternehmen unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit zu beauftragen

10. Individualisierung der Vertragsgestaltung

Probleme:

- VOB als Vertragsgrundlage für Großprojekte sorgt zwar in Bezug auf die Einzelverträge für ausgleichende Wirkungen zwischen den Parteien, bietet aber durch unzählige Schnittstellen untereinander keine Kosten- und Terminalsicherheit
- Bonus-/Malus-Regelungen nur eingeschränkt sinnvoll, da eine transparente und faire Bemessungsgrundlage schwer zu definieren ist
- Malus-Regelungen liegen idR. über Vertragsstrafen bereits vor
- Zahlung von Boni (Incentivierung von Projekterfolgen) ist dem Steuerzahler nicht vermittelbar und in der Anwendung schwierig (Bemessungsgrundlagen, Beeinflussbarkeit der Zielerreichung etc.)

Lösung:

- Planungs- und Bauverträge aufeinander abstimmen, Schnittstellen frühzeitig berücksichtigen. Dadurch Verhinderung des Verlusts an Schnittstellen. Je weniger Akteure desto einfachere Vertragskonstellationen und Leistungsabgrenzungen möglich
- Einmalige Risikoverschiebung auf einen einzigen Vertragspartner mit umfangreichen Leistungsverpflichtungen für Planung, Bau und Betrieb bei gleichzeitiger Zusicherung von Kosten und Terminen kann sinnvoll sein („Wertschöpfungspartnerschaften“), wenn die Bauaufgabe klar definiert ist und keine größeren Änderungen zu erwarten sind
- Frühzeitige vertragliche Bindung eines Bauausführenden bietet hohe Chancen für die Entwicklung eines Kostenrahmens für die Planung (design to cost)

Der ZIA

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) gehört zu den bedeutendsten Interessenverbänden der Branche. Er vertritt rund 175 direkte Mitglieder, darunter zahlreiche namhafte Unternehmen der Immobilien- und Finanzwelt sowie 21 Verbände mit insgesamt 37.000 Mitgliedern. Der ZIA hat sich zum Ziel gesetzt, der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfältigkeit eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung zu geben, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsident des Verbandes ist Dr. Andreas Mattner.

Stand: 30.10.2013

Ihre Ansprechpartnerin beim ZIA:



Referentin Öffentliches Recht

Anne Seitz,
Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.
Wallstraße 16
10179 Berlin
Tel.: 030 / 20 21 585 0
Fax: 030 / 20 21 585 29