



Stellungnahme zu den Handlungsempfehlungen
der Reformkommission „Bau von Großprojekten“

- **Neue Partnerschaft entwickeln**
- **Mehr Flexibilität im Vergaberecht erarbeiten**
- **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbindlich einführen**



Vorbemerkungen

Überschreitungen von Bauzeit und Baukosten bei großen öffentlichen Infrastrukturprojekten führen in Politik, Medien und Bevölkerung regelmäßig zu kontroversen Diskussionen. Die Kritiker bemängeln neben Planungsfehlern und Baumängeln insbesondere die Intransparenz der Entscheidungsprozesse sowie eine unzureichende Bürgerbeteiligung.

Die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ beim Bundesministerium für Verkehr und digitale

Infrastruktur hat in ihrem im Juni 2015 vorgelegten Abschlussbericht praktikable Wege aufgezeigt, wie Großprojekte künftig termintreuer und kostensicherer umgesetzt werden können. Mit der Vorlage der Empfehlungen der Reformkommission ist jedoch erst die halbe Strecke zurückgelegt. Jetzt kommt es darauf an, die Vorschläge in Taten umzusetzen und die entsprechenden gesetzlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten.

Aus Sicht der Deutschen Bauindustrie sind folgende Schritte vorrangig umzusetzen:

- 1 ■ Stärkung der Bauherrenkompetenz, bessere Abstimmung von Planen und Bauen
- 2 ■ konsequente Einführung eines systematischen Risikomanagements
- 3 ■ mehr Flexibilität im Vergaberecht
- 4 ■ partnerschaftliche Projektzusammenarbeit
- 5 ■ außergerichtliche Streitbeilegung/Adjudikation auf Verlangen einer Seite
- 6 ■ verbindliche Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- 7 ■ stärkere Nutzung digitaler Methoden (Building Information Modeling)
- 8 ■ frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung

Bauherrenkompetenz stärken, Planen und Bauen besser abstimmen

Eine unvollständige, fehlerhafte oder auch ungenaue Projektvorbereitung zahlt sich für keinen Projektbeteiligten aus. In der Praxis wird jedoch oft mit dem Bau begonnen, ohne dass eine vollständige Bedarfsanalyse durchgeführt oder eine baureife Planung vorgelegt wurde. Die Folgen sind nachträgliche und meist kostspielige Planungsänderungen.

Die Verantwortung für eine sorgfältige und fehlerfreie Vorbereitung sowie für die Überwachung des Bauprozesses trägt der öffentliche Bauherr. Hierfür braucht er die notwendige Kompetenz, um entsprechende Prozesse effizient managen und den Bauunternehmen auf Augenhöhe begegnen zu können. Deshalb muss der Abbau von Know-how in den Bauverwaltungen gestoppt und die Bauherrenkompetenz wieder gestärkt werden.

Um darüber hinaus die Planungsqualität bei großen und komplexen Projekten zu verbessern, sollten bauausführende Unternehmen mit ihrem bauspezifischen Spezialwissen stärker in den Planungsprozess eingebunden werden. Das Vergaberecht bietet hierfür Möglichkeiten, die stärker genutzt werden sollten:

■ **Partnering:** Einbeziehung von Bauausführungskompetenz in den Planungsprozess im Rahmen eines wettbewerblichen Dialogs.

■ **Design-and-Build-Angebote:** Übertragung der Ausführungsplanung inklusive der Risiken auf den Auftragnehmer, etwa im Zuge von Generalunternehmer-Vergaben.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Mehr in die Projektvorbereitung und -planung investieren, auch wenn dies zu höheren Transaktionskosten führt.
- Bauherrenkompetenzen der öffentlichen Hand ausbauen und stärken.
- Bauunternehmen direkt in die Planung einbinden und bauspezifisches Know-how frühzeitig nutzen, z. B. im Rahmen eines wettbewerblichen Dialogs (Partnering) oder durch die Übertragung der Ausführungsplanung (Design-and-Build).

Konsequente Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken

Die Deutsche Bauindustrie begrüßt ausdrücklich die Forderung nach einem verbindlichen, systematischen Risikomanagement. Wir befürchten aber, dass die Grundproblematik im Umgang mit Risiken nicht ausreichend berücksichtigt wurde. So bedeutet Risikomanagement die Abkehr von punktuellen Plan-Werten, wie sie heute für im Haushalt eingestellte Budgets herangezogen werden. Es muss vielmehr ein Umdenkprozess stattfinden, das heißt weg von der Scheingenauigkeit punktueller Plan-Werte, hin zu einem Denken in Bandbreiten mit negativen und positiven Abweichungen.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Bereitstellung von Haushaltsmitteln erst nach gründlicher Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken.
- Berücksichtigung von Risiken im Haushalt hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und Kostenhöhe.
- Berücksichtigung von Risiken, die zwar grundsätzlich identifiziert wurden, aber im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und Kostenhöhe nicht exakt einzuschätzen sind.
- Budgetierung eines Puffers für unvorhersehbare Risiken, um der sachgemäßen Kostenvorsorge für „Unbekanntes“ Rechnung zu tragen.



Mehr Flexibilität im Vergaberecht

Die Deutsche Bauindustrie begrüßt, dass die Reformkommission bei der Wertung der Angebote zukünftig neben dem Angebotspreis auch qualitative Wertungskriterien berücksichtigen will. Wichtig sind dabei der benannte planerische und technische Wert des Angebots sowie die Betriebs- und Folgekosten.

Wir begrüßen auch die in der Reformkommission geforderte Klarstellung, dass öffentliche Auftraggeber bei großen Bauvorhaben nicht mehr verpflichtet sein sollen, die Leistung grundsätzlich in Losen auszuschreiben. Nicht ausreichend wäre allerdings, diese wichtige Klarstellung erst bei Projekten ab 100 Millionen Euro vorzunehmen. Auch bei Projekten mit hoher Komplexität, die beispielsweise durch eine lange Realisationsdauer, zahlreiche Einzelvorgänge oder Beteiligte geprägt sind, braucht der öffentliche Bauherr mehr Flexibilität, um die für das Projekt wirtschaftlichste Beschaffungsvariante auswählen zu können.

Um die Innovationskraft der bauausführenden Wirtschaft besser nutzen zu können, müssen „Nebenangebote“ zugelassen werden. Der deutsche Gesetzgeber muss klären, ob Auftraggeber innovationsfördernde „Nebenangebote“ von Unternehmen auch künftig nicht zum Wettbewerb zulassen und werten dürfen, wenn einziges Zuschlagskriterium der angebotene Preis ist.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Berücksichtigung qualitativer Wertungskriterien neben dem Angebotspreis.
- Öffnung des bestehenden deutschen Vergaberechts § 97 Absatz 3 GWB dahingehend, dass öffentliche Auftraggeber bei großen oder komplexen Bauvorhaben künftig regelmäßig nicht verpflichtet sind, in Losen auszuschreiben.
- Eine Klarstellung zur Zulassung von „Nebenangeboten“, um dem berechtigten Interesse von Auftraggebern und Unternehmen nach Innovation gerecht werden zu können.

Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit

Großprojekte gelingen nur miteinander, nicht gegeneinander, insbesondere in der Bauphase. Hier zeigt sich, ob ein Projekt sorgfältig vorbereitet wurde und im geplanten Kosten- und Zeitrahmen umgesetzt werden kann. Eine Situation, die für den Auftraggeber und den Auftragnehmer gleichermaßen wichtig ist und deshalb Zusammenarbeit erfordert.

In den vergangenen Jahren hat sich jedoch eine „Kultur des Gegeneinanders“ entwickelt, bei der Probleme zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer nicht direkt auf der Baustelle gelöst, sondern Streitfragen den Gerichten vorgelegt werden. Um diesen für beide Seiten unbefriedigenden Trend aufzuhalten, müssen wir an einer neuen „Kultur der partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ arbeiten. Eine Kultur, die über alle Projektphasen reicht, jedoch besonders in der Bauphase gelebt wird. Gelingen kann dies vor allem durch ein gemeinsames Projekt- und Zielverständnis, klare Entscheidungsregeln und eindeutige Kompetenzzuweisungen.

In diesem Zusammenhang sollte gemeinsam versucht werden, ein Projekt mit Blick auf Betriebs- und Folgekosten sowie technische Innovationen vor und während der Bauphase weiter zu optimieren. Hierfür gibt es Modelle, die vergaberechtlich zulässig und international erprobt sind sowie im privaten Bereich bereits verstärkt genutzt werden:

- **Value Engineering:** Kosten- und Prozessoptimierung in der Ausführungsphase durch alternative Verfahren, Materialien und Konstruktionen.
- **Bonus-Malus-System:** Projektoptimierung durch materielle Anreize, etwa durch Beschleunigungs- und Kostenoptimierungsprämien.
- **Zielpreisvereinbarung:** Schaffung eines Anreizsystems, in dem der Auftragnehmer entweder das Kostenrisiko trägt und von Kosteneinsparungen profitiert (garantierter Maximalpreis) oder Kosteneinsparungen und -steigerungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aufgeteilt (Pain-and-Gain-Share) werden.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Stärkung einer „Kultur der partnerschaftlichen Zusammenarbeit“, etwa durch „Fair Business“-Regeln, intermediäre Workshops und gemeinsame Daten- und Informationsplattformen.
- Stärkere Nutzung partnerschaftlicher Vergabe- und Vertragsmodelle.
- Schaffung von (materiellen) Anreizen zur Projektoptimierung.



Außergerichtliche Streitbeilegung/ Adjudikation

Konflikte werden sich auch bei bester Projektvorbereitung, umfassender Einbindung der bauausführenden Wirtschaft in die Planung und neuer Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in der Bauphase nicht vollständig verhindern lassen. Umso wichtiger ist es, dass sich Auftraggeber und Auftragnehmer schon im Vorfeld auf interne und externe Konfliktlösungsmechanismen verständigen.

Die Deutsche Bauindustrie begrüßt deshalb, dass die Reformkommission die Vereinbarung interner und externer Konfliktlösungsmechanismen unterstützt. Die Politik wird aufgerufen, rechtliche Hindernisse für externe Streitbeilegungsverfahren zu beseitigen und Mediations- bzw. Adjudikationsordnungen zur Verfügung zu stellen, aus denen öffentliche Bauherren die jeweils geeigneten Instrumente auswählen können.

Die Deutsche Bauindustrie regt – darüber hinausgehend – an, die Aufnahme eines Anspruchs auf Adjudikation auf Verlangen einer Seite in das Bürgerliche Gesetzbuch und/oder die VOB zu prüfen. Wir setzen zur Klärung etwaiger Streitigkeiten über den auszuführenden Bauvertrag auf eine schnelle und (vorläufig) verbindliche Entscheidung eines Dritten (Adjudikation), die nachträglich gerichtlich überprüft werden kann. Diese außergerichtliche Streitlösung ist beispielsweise im Vereinigten Königreich

gesetzlich vorgeschrieben und sollte aus unserer Sicht auch in Deutschland eingeführt werden mit der Maßgabe, dass ein Vertragspartner ein solches Verfahren verlangen kann.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Vereinbarung von internen und externen Konfliktlösungsmechanismen.
- Beseitigung von rechtlichen Hemmnissen für externe Streitbeilegungsmechanismen.
- Aufnahme eines Anspruchs auf Adjudikation auf Verlangen einer Seite in das Bürgerliche Gesetzbuch und/oder die VOB.
- Entwicklung von Mediations- bzw. Adjudikationsordnungen.

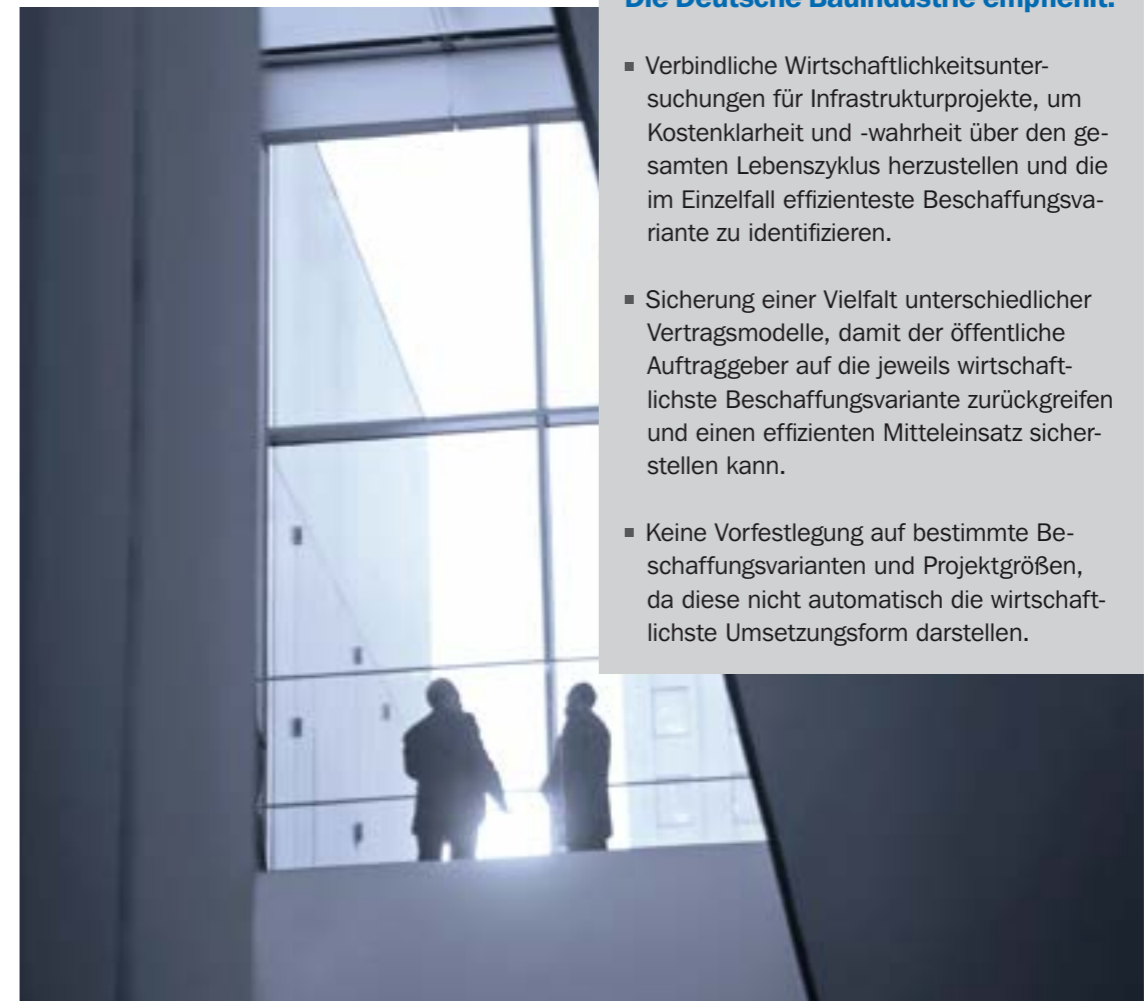
Verbindliche Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Verwendung öffentlicher Mittel muss nach den Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen. § 7 Bundeshaushaltsordnung schreibt deshalb vor, dass „für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.“ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Grundlage für eine transparente Kostenermittlung über den gesamten Lebenszyklus – von der Planung bis zum Betrieb – sowie zur Identifikation der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante.

Es zeigt sich allerdings, dass dies in der Verwaltungspraxis noch nicht umfassend umgesetzt wird. Die Chance, eine im Vergleich zur konventionellen Realisierung wirtschaftlichere Beschaffungsform wie Generalunternehmer, Design-and-Build, Partnering oder ÖPP auszuwählen, bleibt damit weitgehend ungenutzt. Dabei verlangen die unterschiedlichen Anforderungen großer oder komplexer Infrastrukturprojekte Lösungen, die auf die jeweiligen Projekterfordernisse und die Möglichkeiten der Verwaltung passgenau zugeschnitten sind.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Infrastrukturprojekte, um Kostenklarheit und -wahrheit über den gesamten Lebenszyklus herzustellen und die im Einzelfall effizienteste Beschaffungsvariante zu identifizieren.
- Sicherung einer Vielfalt unterschiedlicher Vertragsmodelle, damit der öffentliche Auftraggeber auf die jeweils wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zurückgreifen und einen effizienten Mitteleinsatz sicherstellen kann.
- Keine Vorfestlegung auf bestimmte Beschaffungsvarianten und Projektgrößen, da diese nicht automatisch die wirtschaftlichste Umsetzungsform darstellen.



Stärkere Nutzung digitaler Methoden (Building Information Modeling)

Die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ sieht in der Etablierung einer neuen, modernen, digitalen Planungs- und Bauausführungskultur einen zentralen Punkt, um Zeit- und Kostenpläne bei großen Infrastrukturprojekten künftig besser einhalten zu können. Bauherren sollten – ebenso wie alle anderen Projektbeteiligten – digitale Methoden wie z.B. Building Information Modeling (BIM) im gesamten Projektverlauf verstärkt nutzen. Hemmnisse, die dem entgegenstehen, müssen überwunden werden.

Die in Deutschland bestehende Verunsicherung und damit zögerliche Marktimplementierung neuer, digitaler Arbeitsmethoden ist weitgehend dem Fehlen einer einheitlichen Strategie, Vision und Definition von BIM in Deutschland geschuldet. Erforderlich ist aus Sicht der Bauindustrie ein zeitgebundenes Konzept mit klar definierten verbindlichen Anforderungen für öffentliche Aufträge. Ein solches Konzept bietet in der heterogenen Wertschöpfungskette vom Planen, Bauen bis zum Betreiben Orientierung für alle Beteiligten. Dadurch wird einerseits Doppelarbeit vermieden und

gleichzeitig die Einführung digitaler Prozesse und Technologien beschleunigt. Besonders kleine und mittelständische Unternehmen werden geschützt, da sie auf der Grundlage einheitlicher Standards, konsistenter, transparenter Anforderungen mit ausreichend Vorlaufzeit reagieren können. Die öffentlichen Auftraggeber werden in die Lage versetzt, effizient und nachvollziehbar die Qualität von Angeboten zu prüfen und diese nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit zu vergeben.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Klare Definition unterschiedlich hoher Anforderungsniveaus für die Anwendung von BIM bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand.
- Vereinbarung eines Zeitplans für deren Anwendung.



Frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung

Große Projekte stoßen in Deutschland oft auf Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung. Das hat vielfältige Ursachen. Die volkswirtschaftlich strategische Bedeutung großer Projekte wird von den politisch Handelnden nicht ausreichend vermittelt. Kosten und Risiken werden nicht transparent und nachvollziehbar kommuniziert. Die im Planungsverfahren vorgeschriebenen gesetzlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung werden nicht offensiv beworben und orientieren sich nicht an modernem Kommunikationsverhalten. Die Planungsphase dauert zu lange, sodass der Bürger die Gesamtheit des Projekts und die gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht mehr überschauen kann. Lösungen bei Interessenkonflikten werden nicht aktiv genug gesucht.

Aus Sicht der Bauindustrie sollte die Öffentlichkeit so früh wie möglich am Planungsverfahren beteiligt werden. Neben den im Planungsverfahren gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten sollten informelle Dialogforen eingerichtet werden. In diesem Zusammenhang ist die Möglichkeit von Vorerörterungsterminen bzw. Planungsdialogen zu nutzen. Der Dialog muss über alle Projektphasen hinweg aufrechterhalten werden, z.B. durch dialogische Informationsveranstaltungen, kontinuierliche Bürgerbefragungen und die Einbindung von Institutionen vor Ort wie Vereinen oder Initiativen. Insbesondere Kosten und Risiken sollten dabei über alle Phasen hinweg so genau wie möglich benannt werden. Im Konfliktfall sollte neben den formellen Verwaltungsverfahren ein Mediationsverfahren eingeleitet werden können, um mithilfe Dritter Lösungen zu erarbeiten. Weitere projektbezogene Beteiligungsformen sind zu prüfen. Bürgerentscheide sind bspw. ein Weg, um bei Projekten von regionaler Bedeutung zu Entscheidungen zu kommen.

Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt:

- Frühere Beteiligung der Öffentlichkeit.
- Information und dialoggeprägte Kommunikation über alle Projektphasen hinweg.
- Nutzung von Mediation und projektbezogenen Beteiligungsformen.



Herausgegeben vom

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.

Geschäftsbereich Wirtschaft und Recht

Dr. Heiko Stiepelmann

Kurfürstenstraße 129

10785 Berlin

Telefon 030 21286-0

Fax 030 21286-240

info@bauindustrie.de

www.bauindustrie.de

Oktober 2015

