



# Großprojekte in der Kritik – zu Recht?

Wie Überschreitungen von Bauzeiten vermieden und Baubudgets eingehalten werden können.

August 2012

# Vorbemerkungen

Große öffentliche Infrastrukturprojekte rufen in regelmäßigen Abständen kontroverse Diskussionen in Politik, Medien und Bevölkerung hervor. Die Kritiker bemängeln vor allem:

- die Intransparenz der Entscheidungsprozesse und eine unzureichende Bürgerbeteiligung,
- Planungsfehler und Baumängel sowie
- Überschreitungen der Bauzeit und der Baukosten.

Mit der Vermeidung von Planungsfehlern und Baumängeln hat sich die Deutsche Bauindustrie zuletzt im Jahr 2010 in ihren „10 Kernpunkten zur Sicherung der Qualität beim Planen und Bauen“ auseinandergesetzt. Darin heißt es:

1. Ohne kompetente Prozessbeteiligte keine hohe Prozessqualität! Deshalb sind die Prozessbeteiligten nach Zuverlässigkeit, Stabilität und aktueller Kompetenz auszuwählen!
2. Die im Prozess beschäftigten Personen müssen für die jeweiligen Tätigkeiten ausgebildet sein und durch ständige Weiterbildung auf dem neuesten Stand der Technik bleiben.
3. Auftraggeber und Auftragnehmer sollten ein gemeinsames Interesse daran haben, vor Vertragsschluss eine identische Auslegung des Bausolls herbeizuführen.
4. Die Einbindung ausführungsbezogenen Fachwissens bereits während der Planungsphase ist eine Chance, Projektqualität zu optimieren.



Die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sollte durch kooperative Vertragsformen gefördert werden.

5. Das gemeinsame Verständnis von Auftraggeber und Auftragnehmer über Terminabläufe muss die Bereitstellung von ausführungsfähigen Plänen einschließen.
6. Unabhängig von der Notwendigkeit einer professionellen Bauüberwachung durch den Auftraggeber ist der Auftragnehmer der Herstellung der vereinbarten Ausführungsqualität verpflichtet.
7. Die umfassende Qualitätssicherung der Ausführung liegt auch im eigenen Interesse des Auftragnehmers.
8. Im Verhältnis gegenüber dem Auftraggeber sind Nachunternehmerleistungen wie Eigenleistungen des Auftragnehmers zu verantworten.
9. Eine effiziente Projektabwicklung erfordert schnelle, richtige und verlässliche Entscheidungen.
10. Um Qualität sicherzustellen, müssen die Beteiligten über den gleichen Informationsstand verfügen. Dies erfordert eine aktive, offene und leistungsorientierte Kommunikation.

Um dem Vorwurf der „Intransparenz und unzureichenden Bürgerbeteiligung“ zu begegnen, hat die Deutsche Bauindustrie zusammen mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (BBS) im Rahmen einer Gemeinschaftsveranstaltung am 13. September 2011 Vorschläge für mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung durch Vorerörterungstermine, Mediationsverfahren und Planungsdialoge vorgelegt.

Die aktuelle Debatte entzündet sich jedoch an den „Überschreitungen der Bauzeit und des Baubudgets“. Die folgenden Ausführungen werden sich deshalb auf dieses Thema konzentrieren.

# Überschreitungen der Bauzeit und des Baubudgets – unvermeidbar?

## 1. Unvermeidbare Überschreitungen

**Bauwerke sind Unikate, die individuell auf die Bedürfnisse des Auftraggebers zugeschnitten und zumeist auf dessen Grund und Boden erstellt werden. Ein jahrelanges Justieren der Produktionsabläufe und Testläufe wie in der stationären Industrie gibt es in der Regel nicht! Alle Beteiligten der Wertschöpfungskette können ihre Prozesse erst im Laufe des Planungs- und Baugeschehens optimieren. Das Risiko von Verzögerungen und Kostenüberschreitungen im Produktionsprozess ist deshalb von vornherein höher als in der stationären Industrie.**

**Weitere Gründe können sein:**

### **Schwer kalkulierbare Risiken, die in die Verantwortung des Auftraggebers fallen (z. B. Baugrundrisiko)**

Munitionsfunde oder archäologische Funde können zu Bauverzögerungen und Zusatzkosten führen. Überschreitungen der Bauzeit und des Baubudgets aufgrund von Baugrundrisiken lassen sich zwar durch Baugrundgutachten eingrenzen, aber nicht völlig vermeiden. Allerdings besteht die Möglich-

keit, die negativen Auswirkungen durch eine verbesserte Ausstattung und veränderte Arbeitsweise der zuständigen Behörden zu mildern.

### **Preissteigerungen für Rohstoffe**

Die Entwicklung der Rohstoffpreise kann von den Bauunternehmen nicht beeinflusst werden. Gerade bei langlaufenden Bauprojekten können deshalb unerwartete Preissteigerungen für Rohstoffe die Baukosten spürbar erhöhen. Die Risiken können zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer mithilfe von Preisgleitklauseln fair verteilt werden. Überschreitungen des Baubudgets folgen somit der Preisentwicklung.

### **Planungsänderungen**

Bei komplexen Großbauvorhaben mit langer Laufzeit und hohem innovativen Gehalt kommt es auf Wunsch der Auftraggeber häufig zu Anpassungen und Änderungen der Planungen. Dies führt zwangsläufig zu Verzögerungen und damit zu Mehrkosten.

### **Ungünstige Witterungsverhältnisse**

Starke Niederschläge und unerwartet strenger Frost können die Bauausführung verzögern und verursachen Mehrkosten.



## 2. Vermeidbare Überschreitungen

**Darüber hinaus gibt es aber auch Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen, die bei sorgfältiger Planung und kompetentem Projektmanagement vermieden werden können. Gründe für diese können sein:**

### Unvollständige oder fehlerhafte Planungen

Mangelnde Sorgfalt bei der Planung zahlt sich für keinen Projektbeteiligten aus. Unvollständige oder fehlerhafte Planungen verursachen Überschreitungen der Bauzeit und des Baubudgets und belasten zudem das Vertrauensverhältnis zwischen Bauherren, Planern und Bauausführenden.

#### Unser Vorschlag

- Mehr in die Projektvorbereitung investieren, auch wenn dies die Transaktionskosten des Projekts erhöht.

### Fehlende Fortschreibung der Baupreise im Planungsprozess

Bei größeren Infrastrukturvorhaben kommt es immer wieder vor, dass sich die Planungszeiten z. B. infolge von Bürgereinsprüchen deutlich verlängern und die Projektkosten dadurch steigen. Um nicht neue Diskussionen über die Vertretbarkeit eines Infrastrukturvorhabens auszulösen, neigen Politik, Verwaltung und Planer dazu, die Baukosten nicht oder zumindest nicht angemessen fortzuschreiben.

#### Unser Vorschlag

- Kostentransparenz und Kostenehrlichkeit im Planungsprozess sicherstellen – vor allem auch, um das Vertrauen der Bürger in große öffentliche Infrastrukturprojekte wiederherzustellen.

### Vergabenachprüfungsverfahren

Zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Vergabeverfahren bestehen mehrstufige Möglichkeiten für unterlegene Bieter, die Zuschlagsentscheidung überprüfen zu lassen. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen bzw. Kostenerhöhungen führen.

#### Unser Vorschlag

- Durch präzisere Definition des Bausolls, eindeutigere Wertungskriterien und transparente Vergabeverfahren Nachprüfungsverfahren vermeiden.

### Unzureichende Abstimmung von Planung und Bauausführung

In Deutschland werden Planung und Bauausführung im Allgemeinen getrennt ausgeschrieben. Dies kann zu Streitigkeiten an der Schnittstelle zwischen Planern und Bauunternehmen, z. B. über die Umsetzbarkeit der Planungen, führen.

#### Unser Vorschlag

- Streitigkeiten zwischen Planern und Bauunternehmen können vermieden werden, wenn der Bauherr die Bauunternehmen bereits in die Planungsphase einbezieht (Partnering) oder wenn Bauunternehmen und Planer zu einem gemeinsamen Angebot aufgefordert werden (wie bei ÖPP).

### Mangelnde Entscheidungskompetenz der Bauherrenvertreter

Gerade bei komplexen Projekten ist es von großer Bedeutung, zeitnah Entscheidungen treffen zu können. In den vergangenen Jahren ist jedoch verstärkt zu beobachten, dass Auftraggebervertreter sachgerechte Entscheidungen aufgrund mangelnder Entscheidungskompetenz nicht mehr treffen können. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen führen.

#### Unser Vorschlag

- Entscheidungskompetenz der Bauherrenvertreter „auf der Baustelle“ stärken.

### Schwächen in der Projektorganisation und im Projektmanagement des Auftraggebers

Großprojekte sind nur unter Einschaltung und Koordination einer Vielzahl unterschiedlicher Gewerke umsetzbar. Fehlt es dem öffentlichen Auftraggeber an Projektmanagementkompetenz, führen Konflikte an den Schnittstellen zwischen den Gewerken zu steigenden Kosten.

### Unser Vorschlag

- Schnittstellenprobleme infolge von Fach- und Teillosvergabe erkennen. Wieder stärker auf die Projektmanagementkompetenz der deutschen Bauindustrie zurückgreifen. Wenn die Managementkapazität auf Auftraggeberseite begrenzt ist, verstärkt auf die Kompetenz von Generalunternehmen setzen.

### Insolvenz von Planungsunternehmen und Bauunternehmen

Nicht immer ist das niedrigste Angebot auch das wirtschaftlichste. Öffentliche Auftraggeber neigen dazu, den Zuschlag zur Vermeidung von Nachprüfungsverfahren auf das niedrigste Angebot zu erteilen. Sie nehmen damit das Risiko in Kauf, dass weniger leistungsfähige Auftragnehmer Insolvenz anmelden und ersetzt werden müssen. Das geht häufig mit einer erheblichen Überschreitung der Bauzeiten und des Baubudgets einher.

### Unser Vorschlag

- Bei der Vergabe nicht nur den Preis, sondern auch Qualitätskriterien berücksichtigen.
- Insbesondere bei Großprojekten Präqualifikationsverfahren verbessern. Neben Fachkunde und Zuverlässigkeit auch wirtschaftliche Leistungsfähigkeit prüfen.

### Nachträgliche Planungsänderungen

Planungsänderungen sind häufig die Folge unklarer Vorstellungen des Planers und/oder des Bauherrn über das, was gebaut werden soll. Zu Planungsänderungen kann es z. B. kommen, wenn die Nutzer eines Bauwerks nicht rechtzeitig in die Planungen einbezogen werden, aber auch aufgrund von politischer Einflussnahme nach Projektbeginn.

### Unser Vorschlag

- Partnering und ÖPP stärker nutzen. Denn Partnering-Modelle tragen zur Präzisierung des Bausolls bei und reduzieren das Risiko von Planungsänderungen. Auch ÖPP-Projekte sind im Allgemeinen „kostensicherer“ als konventionelle Projekte. Beispielsweise beträgt das Nachtragsvolumen bei der ersten Staffel der ÖPP-Verkehrsprojekte aufgrund intensiver Projektvorbereitung und einer präzisen Output-Spezifikation lediglich 1 bis 2 Prozent des Projektvolumens.

### Bauzeitverzögerungen durch Rechtsstreitigkeiten

Fehlende Planungen und Planungsänderungen des Bauherrn sowie daraus resultierende Nachtragsforderungen der Auftragnehmer führen nicht selten zu langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen der Parteien und dadurch zum Stillstand von Baustellen bzw. einer erheblichen Überschreitung der ursprünglich vorgesehenen Bauzeit.

Da Rechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten regelmäßig erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, sollte von den Parteien von vornherein eine baubegleitende Schlichtung bzw. Adjudikation vereinbart werden. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass damit Streitigkeiten der Parteien durch neutrales, kompetentes und mit dem konkreten Projekt von Beginn an vertrautes Personal in kurzen Fristen bereinigt werden können.

### Unser Vorschlag

- Zwingende Durchführung einer baubegleitenden Schlichtung/Adjudikation vor Überschreitung des ordentlichen Rechtswegs.

# Zusammenfassung

**Viele Überschreitungen der Bauzeit und des Baubudgets lassen sich vermeiden. Die Deutsche Bauindustrie empfiehlt deshalb:**

- die Bauherrenkompetenz auf Auftraggeberseite zu stärken,
- die Generalunternehmervergabe immer dann der Fach- und Teillosvergabe vorzuziehen, wenn die Projektmanagementkompetenz auf Auftraggeberseite begrenzt ist,
- Partnering-Ansätze aus der privaten Wirtschaft auf öffentliche Bauvorhaben zu übertragen, um Planung und Bauausführung besser aufeinander abzustimmen, und
- Öffentlich Private Partnerschaften stärker zu nutzen, um die Projektabwicklung zu beschleunigen und ein Höchstmaß an „Kostensicherheit“ gewährleisten zu können.

Voraussetzung dafür, dass diese Vorschläge in der Baupraxis „greifen“, ist aber, dass gleichzeitig die „Kultur des Gegeneinanders“, wie sie sich in Zeiten der Baukrise zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer herausgebildet hat, überwunden wird. Dazu gehört auch, Probleme wieder auf der Baustelle oder in außergerichtlichen Schlichtungsverfahren zu lösen, statt sofort den Rechtsweg zu beschreiten. Mit anderen Worten: Es muss wieder eine „Kultur des Vertrauens“ entwickelt werden – zwischen Auftraggebern, Planern, Hauptauftragnehmern, Nachunternehmern und betroffener Öffentlichkeit .



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](http://www.bauindustrie.de)**

