

GROSSPROJEKTE

= Große Probleme?

**Positionen der Architekten, Ingenieure und des
Baugewerbes zum erfolgreichen Umgang mit
Großprojekten**



Bund Deutscher Architekten

BDA



BUNDESINGENIEUR
KAMMER





Einleitung

BER, Elbphilharmonie, Stuttgart 21 - diese Bauvorhaben sind jüngst ein Synonym für Projekte geworden, bei denen Baukosten und Bauzeiten aus dem Ruder laufen. Die Öffentlichkeit fragt sich, ob es ein Naturgesetz ist, dass bei vielen öffentlichen (weniger bei privaten) Großprojekten so vieles schief läuft, und ob sich bei solchen Projekten in einer Demokratie mit mehrjährigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, wechselnden politischen Mehrheiten, vielen Gerichtsinstanzen und einer wachsenden Zahl von Mut- und Wutbürgern die fehlerhaften Entwicklungen gar nicht vermeiden lassen.

*Der französische Festungsbaumeister Ludwigs XIV.,
Vauban, im Jahr 1685:*

„Diese vielgerühmten Preisnachlässe und billigsten Angebote sind nur scheinbare Vorteile. Niemand kann mehr geben, als er hat. Sorgen Sie dafür, Herr Minister, dass diese Dinge aufhören, stellen Sie Treu und Glauben wieder her und ermöglichen Sie dem ordentlichen Unternehmer ein angemessenes Entgelt für seine Leistungen, geben Sie den Preis, den eine gute Arbeit fordert. Es ist immer noch das billigste Verfahren gewesen und hat stets viel Kummer gespart.“

Aus Sicht der Planenden und Bauschaffenden ist es selbstverständlich auch heute möglich, termin- und kostengerecht zu bauen. Hierzu sind jedoch häufig gemachte und grundlegende Fehler zu vermeiden und dafür bestimmte Vorgehensweisen in der Planungs- und der Ausführungsphase zwingend, und zwar unabhängig von der Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf die Beteiligten und von den gewählten Vertragsformen, zu berücksichtigen.



I. Bauwerke sind Unikate

Bei jeder Baumaßnahme entsteht ein Unikat, das individuelle Planung, Vergabe und Bauvorgänge erfordert. Auch bei bester Planung und Vorbereitung können Unwägbarkeiten den Bauprozess aufhalten. Das können ungeeigneter Baugrund, verschiedenste Hinderungen im Baufeld, Kostensteigerungen für Baustoffe, veränderte Zielsetzungen des Auftraggebers und vieles mehr sein.

II. Erst planen, dann bauen lassen

Beste Vorbereitung zur Vermeidung unerwarteter Kostensteigerungen und Verzögerungen heißt allerdings bestmögliche und detaillierte Planung des Planbaren im weitesten Sinne. Um es einfach zu sagen:

1. Der Bauherr muss vor der Auftragserteilung wissen, was er möchte, d. h. er muss eine konkrete und umfassende Bedarfsanalyse durchgeführt haben.
2. Die Planungsergebnisse müssen zu den erforderlichen Zeitpunkten unter frühzeitiger Einbeziehung von Sonderfachleuten und der Ermittlung von konkreten Projekt- und Kostenrisiken in Form einer vollständigen Ausführungsplanung zur Verfügung stehen.
3. Das Bauvorhaben muss auf das wirtschaftlichste Angebot eines leistungsfähigen, fachkundigen und zuverlässigen Anbieters vergeben werden.
4. Für die Bauphase sollte sich der öffentliche Bauherr darauf einrichten, zeitnah ausschließlich dann in den Bauablauf einzugreifen, wenn zwingende unvorhersehbare Änderungen aus seinem Verantwortungsbereich dies erfordern.

Gleich, ob Elbphilharmonie oder Flughafen BER – all diese derzeit öffentlich diskutierten Pannen sind in erster Linie nicht auf Fehler der planenden oder ausführenden Unternehmen, sondern auf Fehler schon im Vorfeld der Planung zurückzuführen. Hierzu gehört neben unpräzisen Zieldefinitionen insbesondere eine von immensen Zeit- und Kostendruck geprägte Planungsphase.

Der Bauherr muss vor der Auftragserteilung wissen, was er möchte.

Die Planungsergebnisse müssen so detailliert wie möglich zur Verfügung stehen.

Das Bauvorhaben muss auf das wirtschaftlichste Angebot vergeben werden.

Der Bauherr darf nur bei zwingend notwendigen Änderungen in den Bauablauf eingreifen.

Wenn, wie beim Berliner Flughafen zu Baubeginn, von geschätzten 6.000 Einzelplänen rund 10 % fertig waren, lässt sich daraus nur ein Schluss ziehen: Der Bauherr wusste zu Baubeginn nicht, was er haben wollte - außer vielleicht, dass es ein Flughafen sein sollte.

Was muss sich also ändern?

- **Kontraproduktiver politischer Zeitdruck**

Bevor sich die öffentliche Hand entscheidet bauen zu lassen, vollzieht sich regelmäßig ein mehrjähriger Diskussionsprozess in den jeweils zuständigen Parlamenten und der Öffentlichkeit: Welcher Standort ist für ein Großprojekt am besten geeignet, welche potenziellen Nachbarn gründen die meisten bzw. wenigsten Bürgerinitiativen, wie teilen sich Bund, Länder und beteiligte Kommunen die Kosten? Die Durchsetzbarkeit des Projektes sinkt dabei natürlich mit steigenden prognostizierten Kosten.

Wenn nach vielen Jahren eine politische Entscheidung getroffen wurde, soll alles Weitere bis zum ersten Spatenstich und zur Fertigstellung ganz schnell gehen.

Hier liegen die Hauptursachen für die Überschreitung von prognostizierten Bauzeiten und Kosten:

- **Nicht abgeschlossene Planung**

Sind die politischen Entscheidungen für ein Großprojekt gefallen, wird regelmäßig zu wenig Zeit für eine ordnungsgemäße Erstellung der Bedarfsanalyse, der Vergabeunterlagen und der Leistungsbeschreibung zugestanden. Viele Fehlentwicklungen in der Phase der Bauausführung sind in einer unvollständigen Planung begründet. Hierzu sind bereits frühzeitig interdisziplinäre Planungsteams einzusetzen. Die Baufirmen können nur das anbieten und ausführen, was die Planung ihnen vorgibt. Deshalb darf bei komplexen Bauvorhaben und Großprojekten erst dann mit der Ausschreibung begonnen werden, wenn eine abgeschlossene Ausführungsplanung vorliegt. Wenn ein Bauvorhaben auf der Basis einer lückenhaften Leistungsbeschreibung ausgeschrieben wird, können die Angebote der sich um die Bauausführung bewerbenden Firmen aus der Sicht des Auftraggebers nicht besser sein.



Viele Fehlentwicklungen in der Phase der Bauausführung sind in einer unzureichenden Planung begründet.



Der einfache Grundsatz, erst (gründlich und fertig) zu planen, dann zu bauen, muss auch bei Großprojekten wieder zum Leitbild öffentlichen Bauens werden.

Die VOB gibt auch vor, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlichste, also nicht auf das billigste Angebot erfolgen soll.

Allein die Vergabe in Fach- und Teillosen gewährleistet den für wirtschaftliche Vergaben erforderlichen Wettbewerb.



Wozu führt das?

Mangelhafte Vergabeunterlagen auf der Basis nicht abgeschlossener Planungen führen zu Angeboten, die nicht so detailliert sein können, wie sie es für die Ausführung sein müssten. In der Phase der Bauausführung wird dann nach- und umgeplant – und anschließend zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer über die Konsequenzen für Vergütung und Ausführungsfristen gestritten.

Gestritten wird darüber, ob geänderte und zusätzliche Leistungen im Angebotspreis enthalten waren und welche zusätzlich zu vergüten sind.

In der VOB/A ist das Vergaberecht für die öffentliche Hand normiert. In ihr ist niedergelegt, dass erst nach Fertigstellung der Vergabeunterlagen ausgeschrieben werden soll. Der einfache Grundsatz, erst (gründlich und fertig) zu planen, dann zu bauen, muss auch bei Großprojekten wieder zum Leitbild öffentlichen Bauens werden.

III. Vergabe

Die VOB gibt auch vor, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlichste, also nicht auf das billigste Angebot erfolgen soll. Wirtschaftlich ist ein Angebot dann, wenn es für Qualität in der Bauausführung, in der Substanz und der Nachhaltigkeit bürgt. 2009 haben sich Bund und Länder auf eine Änderung des GWB verständigt, wonach grundsätzlich in Fach- und Teillosen vergeben werden soll, außer wenn aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen eine Generalunternehmervergabe erforderlich ist. Dies hat einen guten Grund: Allein die Vergabe in Fach- und Teillosen gewährleistet einen ausreichend breiten Bieterkreis und damit den für wirtschaftliche Vergaben erforderlichen Wettbewerb unter den Betrieben der mittelständisch strukturierten Bauwirtschaft. Alle an Planung und Bau fachlich Beteiligten benötigen auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber dringend Verhandlungspartner auf Augenhöhe mit entsprechender Bauherrenkompetenz.

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Untersuchung der Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen explizit festgestellt, dass die in eine Generalunternehmervergabe gesetzten Erwartungen häufig nicht erfüllt werden. Vielmehr ist dem Bericht des Rechnungshofs zu entnehmen, dass bei der Ge-

neralunternehmervergabe regelmäßig Mehrkosten im Vergleich zur losweisen Vergabe entstehen. Diese Mehrkosten beziffert der Bundesrechnungshof im Mittel mit etwa 10 v. H., teilweise sogar bis über 20 v. H.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass alle in der Diskussion stehenden Großprojekte – BER, Elbphilharmonie oder Stuttgart 21 – vor der o. g. Gesetzesänderung vergeben worden sind. Der Hinweis, die Probleme im Zusammenhang mit den genannten Großprojekten hätten etwas mit der gesetzgeberischen Entscheidung für den Vorrang der Fach- und Teillosgabe zu tun, ist daher irreführend. Dass die Vergabe an einen Generalunternehmer die Probleme nicht löst, zeigt das Beispiel der Hamburger Elbphilharmonie.



IV. Fehlende Bauherrenkompetenz

Eine weitere Hauptursache für die Probleme bei Großprojekten ist der zunehmende Verlust der öffentlichen Bauherrenkompetenz. Die Bauverwaltungen auf Ebene des Bundes und der Länder hatten aufgrund ihrer hohen Kompetenz im technischen Bereich einen wesentlichen Anteil am Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur nach dem Krieg und auch nach der Wiedervereinigung. Die öffentliche Hand hat inzwischen ihre Bauherrenkompetenz durch unkluge Personalkürzungen in den Bauverwaltungen erheblich reduziert.

Spricht man mit verbliebenen Mitarbeitern, geben diese unumwunden zu: Wo die Bauverwaltung vor einigen Jahren noch in der Lage war, Sanierungsmaßnahmen z. B. an Brücken selbst zu beurteilen, muss heute ein – häufig mit nicht kostendeckenden Preisen beauftragtes – Ingenieurbüro eingeschaltet werden, um Schäden zu identifizieren, entsprechende Maßnahmen zu definieren und die Baumaßnahmen anschließend auszuschreiben und zu überwachen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass es bei nicht rechtzeitiger Einbeziehung von technischem Sachverstand zu Bauzeit- und Kostenüberschreitungen regelmäßig bei öffentlichen Bauten kommt. Es ist dringend erforderlich, die Bauherrenkompetenz der öffentlichen Hand in

Die öffentliche Hand hat inzwischen ihre Bauherrenkompetenz erheblich reduziert.

Es ist dringend erforderlich, die Bauherrenkompetenz der öffentlichen Hand in den Bauverwaltungen wieder zu stärken.

Hierzu können auch zentrale Einheiten nach norwegischem oder Schweizer Vorbild geschaffen werden.

den Bauverwaltungen wieder zu stärken. Es ist zwingend geboten, der öffentlichen Hand wieder so viel Bauherrenkompetenz zu verschaffen, dass sie Qualität, Kosten und Termine der Baumaßnahmen selbst steuern kann.

Es ist notwendig, dass der Bauherr für seine eigenen Bauvorhaben eigenes Personal für Leitungs- und Steuerungsfunktionen bereitstellt. Ein großes Bauvorhaben muss im Kern durch den Bauherrn kontrolliert und gesteuert werden. Hierzu können auch zentrale Einheiten nach norwegischem oder Schweizer Vorbild geschaffen werden. Solche Einheiten für Bund, Länder und große Kommunen könnten Großprojekte planen, genehmigen und steuern. Die weitgehende Abgabe an Dritte, zumal unter dem Diktat vermeintlich kosten- und zeitsparender Vorgaben zulasten der Qualität, führt dazu, dass der Bauherr seiner Verantwortung und seinen Kontrollaufgaben nicht mehr gewachsen ist. Kostensteigerungen und Fehler in Planung und Ablauf sind dann vorprogrammiert.

Immer wieder ist festzustellen, dass gerade von den öffentlichen Auftraggebern nachträglich Änderungswünsche vorgebracht werden.

V. Nachträgliche Eingriffe des öffentlichen Auftraggebers

Im Gegensatz z. B. zu Kaufverträgen hat der Bauherr das einseitige Recht, nach Vertragsabschluss die Leistung und die Rahmenbedingungen bei ihrer Erbringung zu ändern. Derartige Änderungen haben zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses unvorhersehbare Auswirkungen auf die Kosten und Zeitplanung sowohl der planenden Architekten als auch des Bauunternehmens und lassen dessen Preisbildung zum Vertragsabschluss obsolet werden. Immer wieder ist festzustellen, dass gerade von den öffentlichen Auftraggebern nachträglich Änderungswünsche vorgebracht werden und in vorbereitete Bauabläufe eingegriffen wird.

Ändern sich die politischen Mehrheiten in den zuständigen Kommunal-, Landes- oder Bundesparlamenten, ändern sich auch Forderungen gegenüber den Bauunternehmen. „Doch lieber Naturstein, Holz statt Pflaster?“ Während der gut beratene private und gewerbliche Bauherr weiß, was er gebaut haben möchte, hierfür die Planung fertigstellt und auf der Basis dieser fertigen Planung das Bauvorhaben vergibt, wird seitens der Politik nachträglich immer wieder in die laufenden Bauprojekte eingegriffen, was zu Umplanungen, Abrissen und Umbauten und damit zu Kosten- und Bauzeitüberschreitungen führen muss.



Auch politisch gewollte Veränderungen wie z. B. höherer Schallschutz für Anwohner eines Flughafens führen zu weiteren Kostensteigerungen, auf die die beauftragten Bauunternehmen keinen Einfluss haben. Für Bauherren-Risiken des Baugrundes, kostensteigernde Eingriffe in das Baugeschehen und bauherrenseitige Verzögerungen des Baufortschritts gilt dies gleichermaßen.

VI. Kostenehrlichkeit

Baukostensteigerungen ergeben sich auch immer wieder durch den Vergleich einer Kostenprognose mit den endgültigen Kosten. Wenn Kostenprognosen, wie z. B. bei Stuttgart 21, viele Jahre alt sind, oder Kosten- und Projektrisiken nicht vorab ausreichend ermittelt wurden, kann nicht mehr zu diesen erwarteten Kosten gebaut werden, Bauunternehmen haben aktuelle Löhne und Preise für Baustoffe zu zahlen. Wird ein Bauvorhaben nach Aufstellung der Kostenprognose durch politische und gerichtliche Instanzen getragen, gehört es zur Kostenehrlichkeit, regelmäßig die prognostizierten Preise für die Bauleistungen zu aktualisieren. Auch

Es gehört zur Kostenehrlichkeit, regelmäßig die prognostizierten Preise für die Bauleistungen zu aktualisieren.



wenn man der Meinung ist, Großprojekte politisch und öffentlich leichter durchsetzen zu können, wenn nicht erreichbar niedrige Preise prognostiziert werden, führt dies im Endeffekt zu mehr Verdrossenheit in den Parlamenten und der Öffentlichkeit, wenn die wahren Kosten nach Abschluss der Baumaßnahme bekannt werden.

„Wenn einer von Euch einen Turm bauen will, setzt er sich dann nicht zuerst hin und rechnet, ob seine Mittel für das ganze Vorhaben ausreichen? Sonst könnte es geschehen, dass er das Fundament gelegt hat, dann aber den Bau nicht fertig stellen kann. Und alle, die es sehen, würden ihn verspotten und sagen: Der da hat einen Bau begonnen und konnte ihn nicht zu Ende führen“.
(Lukas 14, 28 - 30)



Zusammenfassung

Bauzeit- und Kostenüberschreitungen lassen sich wie folgt vermeiden:

1. Stärkung der Bauherrenkompetenz auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber.
2. Konkrete Bedarfsanalyse des Bauvorhabens.
(„Der Bauherr muss wissen, was er will und daran festhalten.“)
3. Das Bauvorhaben muss im Vorfeld der Bauausführung unter Einbeziehung interdisziplinärer Planungsteams so detailliert wie möglich geplant werden.
4. Das Bauvorhaben darf erst dann ausgeschrieben werden, wenn eine vollständige Ausführungsplanung vorliegt und die Vergabeunterlagen und die korrekte Leistungsbeschreibung fertiggestellt sind.
5. Bekenntnis zur Kostenehrlichkeit durch Ermittlung der Projekt- und Kostenrisiken, d. h. kein politisch motiviertes „Schönrechnen“ von Projekten, um eine Umsetzung scheinbar sicherzustellen.
6. Keine nachträglichen Eingriffe des öffentlichen Auftraggebers in das Baugeschehen. Ist man sich in der öffentlichen und politischen Diskussion darüber klar geworden, was gebaut werden soll, und ist dies ordentlich geplant und vergeben worden, muss sich der öffentliche Auftraggeber jeglichen nachträglichen Eingriffs enthalten.
7. Einrichtung zentraler projektsteuernder Einheiten für Großprojekte, in der die Planung, die Genehmigung und die Projektsteuerung für Bund, Länder und Kommunen gebündelt werden.

Stärkung der Bauherrenkompetenz.

Festlegung des Bauvorhabens.

Das Bauvorhaben muss so detailliert wie möglich geplant werden.

Das Bauvorhaben darf erst dann ausgeschrieben werden, wenn die Planung abgeschlossen ist.

Bekenntnis zur Kostenehrlichkeit.

Keine nachträglichen Eingriffe des öffentlichen Auftraggebers.

Einrichtung zentraler Einheiten für Großprojekte.

Bundesarchitektenkammer

Askanischer Platz 4
10963 Berlin
Telefon 030 263944-0
Telefax 030 263944-90
info@bak.de
www.bak.de

Bund Deutscher Architekten BDA

Köpenicker Straße 48/49
10179 Berlin
Telefon 030 278799-0
Telefax 030 278799-15
kontakt@bda-bund.de
www.bda-bund.de

Bundesingenieurkammer

Charlottenstraße 4
10969 Berlin
Telefon 030 253429-00
Telefax 030 253429-03
info@bingk.de
www.bingk.de

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V.

Kronenstraße 55 - 58, 10117 Berlin
Telefon 030 20314-0
Telefax 030 20314-419
bau@zdb.de
www.zdb.de

November 2013

Fotos:

Bahnprojekt Stuttgart-Ulm, Armin Kilgus S. 1 r., S. 5
Berliner Verkehrsbetriebe S. 1, 2.v.l., 9 l., 10, r.
Alexander Obst / Marion Schmieding
(Flughafen Berlin-Brandenburg) S. 2 l.o., u., S. 4, S. 7
©Florian Knapp / PIXELIO S. 1, 2, 6
©Rainer Sturm / PIXELIO S. 1, 10
©Petra Schmidt / PIXELIO S.2 r.o., 8
©Bernd Sterzl / PIXELIO S. 9 r.u,