



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

# Reform Bundesbau

Bessere Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit bei Bundesbauten

# Impressum

## **Herausgeber**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
Referat B II 1 - 11055 Berlin  
E-Mail: [bii1@bmub.bund.de](mailto:bii1@bmub.bund.de) - Internet: [www.bmub.bund.de](http://www.bmub.bund.de)

## **Redaktion**

BMUB, Referat B II 1

## **Gestaltung**

BMUB, Referat B II 1

## **Druck**

BMUB

## **Stand**

April 2016

## **1. Auflage**

300 Exemplare

# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Einführung</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Handlungsfelder und Maßnahmen</b>                      | <b>8</b>  |
| 1. Starkes Projektmanagement                              | 8         |
| 2. Belastbare Bedarfsplanung                              | 10        |
| 3. Prognose und Veranschlagung von Projektrisiken         | 12        |
| 4. Belastbare Termin- und Kostenaussagen                  | 14        |
| 5. Auswahl der besten Planer, Bauunternehmen und Angebote | 15        |
| 6. Schnelle Reaktion bei Planungs- und Bauablaufstörungen | 17        |
| 7. Neue partnerschaftliche Vertragsmodelle                | 20        |
| 8. Straffe interne Verfahren                              | 22        |
| 9. Angemessene Ausstattung Bundesbauverwaltung            | 24        |
| <b>Kurzfassung</b>  | <b>26</b> |
| Abkürzungsverzeichnis                                     | 28        |

## Einführung

### Was ist das Problem?

Großprojekte wie die Elbphilharmonie, Stuttgart 21, der neue Großflughafen Berlin-Brandenburg International oder auch ganz aktuell die Kölner Oper kosten deutlich mehr und dauern länger als zuvor angekündigt. Es entsteht der Eindruck, dass die öffentliche Hand den Kosten- und Zeitrahmen bei diesen Bauprojekten nicht im Griff hat.

Für die Elbphilharmonie, Stuttgart 21, den neuen Flughafen Berlin-Brandenburg oder die Kölner Oper ist der Bund zwar nicht verantwortlich. Aber auch bei einer Reihe größerer Hochbaumaßnahmen des Bundes gab es erhebliche Probleme. Der Bund als öffentlicher Bauherr muss nicht nur Vorbild in grundlegenden baulichen Belangen wie Baukultur, Nachhaltigkeit und technischer Innovation sein. Er muss auch beispielgebend für Transparenz und Verlässlichkeit beim Bauen sein. Dazu gehören Wirtschaftlichkeit sowie Kosten- und Terminalsicherheit. Das Bundesbauministerium ist für die Hochbauten des Bundes verantwortlich. Wir stellen uns dieser Verantwortung.

Bei 300 untersuchten Hochbauprojekten des Bundes (Einzelkosten zwischen 10 und 240 Mio. €), die in den Jahren von 2000 bis 2015 fertig gestellt wurden, lagen knapp 60 Prozent der Projekte unter Berücksichtigung der Preissteigerungsraten im Kostenrahmen. Bei knapp 65 % konnten die Terminziele annähernd erreicht werden. Trotzdem ist es nicht akzeptabel, dass vier von zehn Projekten deutlich teurer werden. Bei größeren komplexen Hochbauvorhaben des Bundes besteht deutlicher Handlungsbedarf, während bei kleineren Vorhaben oder standardisierten Militärbauten eine gute Kosten- und Terminalsicherheit gegeben ist. Natürlich können die genannten Prozentwerte nur einen ersten Anhaltspunkt liefern, verdeutlichen den Handlungsbedarf aber gut.

### Was sind die Ursachen für Termin-, Kosten- und Qualitätsprobleme?

Die Ursachen für Kostensteigerungen, Terminverzögerungen und unzureichende Qualität sind vielschichtig. Wir wollen hier die Hauptgründe benennen und Handlungsempfehlungen geben.

Private wie öffentliche Bauherren sind mit Veränderungen in der Wertschöpfungskette Bau konfrontiert. Durch eine Verringerung der Fertigungstiefe und eine zunehmende Spezialisierung der Unternehmen hat sich die ohnehin hohe Zahl der Schnittstellen noch weiter erhöht. Die Anforderungen an eine detaillierte Ablaufplanung sind deutlich gestiegen. Gleichzeitig hat der harte Wettbewerb im Bausektor dazu geführt, dass die Verbesserung der Kooperation zwischen den beteiligten Partnern in den Hintergrund getreten ist. Damit verringerte sich die gemeinsame Orientierung der beteiligten Unternehmen auf den Erfolg der Bauprojekte. Der hohe Kostendruck wurde teilweise an Nachunternehmen weitergegeben. Dies führte zu einem Vertrauensverlust in den Beziehungen der beteiligten Unternehmen und zu Mängeln in der Auftragsbefreiung.

Bei den größeren Hochbauvorhaben des Bundes kommt hinzu, dass es sich in der Regel um Prototypen und Unikate handelt. Die Steuerung der Vielzahl der Projektbeteiligten (Politik, Ressorts, Maßnahmenträger, Nutzer, Behörden, Planer, Firmen etc.) mit zum Teil unterschiedlichen Interessenlagen und mehreren Hierarchiestufen, die enorme fachliche Diversifizierung und Spezifizierung sowie stetig steigende Anforderungen tragen zu einer enormen Komplexität bei. Die vielfältigen Vorgänge des Planungs- und Bauprozesses sind eng miteinander verknüpft. Schnittstellenprobleme und eine mangelnde Kooperation der am Planungs- und Bauprozess Beteiligten wirken sich bei komplexen Hochbauvorhaben sofort negativ auf den Gesamtprozess aus. Dies führt dann nahezu zwangsläufig zu Terminverzögerungen, Kostensteigerungen und Qualitätsproblemen.

## Was ist das Ziel?

Ziel des Bundesbauministeriums ist es, in dieser Legislaturperiode die notwendigen Schritte und Maßnahmen einzuleiten, um eine deutliche Verbesserung der Termin-, Qualitäts- und Kostensicherheit bei Hochbaumaßnahmen des Bundes zu erreichen. Unter größeren Hochbaumaßnahmen verstehen wir Bauvorhaben mit einem Gesamtkostenvolumen von über 10 Mio. €. Bei diesen Projekten zeigen sich im Gegensatz zum Bauunterhalt und kleineren Bauvorhaben verstärkt Defizite in der Projektabwicklung sowie der Kosten- und Terminsicherheit.

## An wen richten wir uns?

Adressaten dieses Handlungskatalogs zur Verbesserung der Termin-, Qualitäts- und Kostensicherheit bei Bundeshochbaumaßnahmen sind die für den Bund tätigen Bauverwaltungen sowie weitere Beteiligte, wie z.B. die Maßnahmenträger und Nutzer. Wir richten uns zudem an die Planungsbüros und Bauunternehmen, die für den Bund tätig sein wollen. Diese erbringen bei größeren Hochbauvorhaben des Bundes den weit überwiegenden Teil der Planungs- und die gesamten Bauleistungen. Die Qualität ihrer Leistungen bestimmt ganz wesentlich den Erfolg oder Misserfolg von Projekten mit. Es geht uns aber auch um die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Bundeshochbau und die politischen Entscheidungsprozesse. Nicht zuletzt wenden wir uns mit dem Handlungskatalog an die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die zu Recht erwarten, dass die Umsetzung von Hochbauvorhaben des Bundes transparent und innerhalb festgelegter Kosten-, Termin- und Qualitätsziele erfolgt.

## Was versteht man unter „Bundesbau“?

Der Bundesbau umfasst die zivilen und militärischen Bauvorhaben des Bundes im In- und Ausland einschließlich der Baumaßnahmen, die der Bund für die Gaststreitkräfte durchführt. Dabei geht es weit überwiegend um Hochbauvorhaben. Innerhalb der Bundesregierung ist das BMUB das für die Bundesbauverwaltung verantwortliche Ressort. Für die zivilen Baumaßnahmen ist das BMUB auch die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde. Für die militärischen Baumaßnahmen ist dies das Bundesverteidigungsministerium. Die Baumaßnahmen werden durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung bzw. durch die Bauverwaltungen in den Bundesländern als „Organe“ des Bundes durchgeführt.

## Was ist zu tun?

Es gibt bereits erfolgreich praktizierte Regelwerke bei Bundeshochbauten. So werden z.B. bei größeren Bundesbauvorhaben regelmäßig im Vorfeld Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu allen denkbaren Handlungsmöglichkeiten erstellt. Auch der Grundsatz „erst Planen, dann Bauen“ ist essentieller Bestandteil des Regelwerks für den Bundeshochbau. Wir beschränken uns deshalb auf die Handlungsfelder, bei denen Verbesserungen erforderlich sind. Der Fokus richtet sich auf neun Handlungsfelder:

1. Starkes Projektmanagement
2. Belastbare Bedarfsplanung
3. Prognose und Veranschlagung von Projektrisiken
4. Belastbare Termin- und Kostenaussagen
5. Auswahl der besten Planer, Bauunternehmen und Angebote
6. Schnelle Reaktion bei Planungs- und Bauablaufstörungen
7. Neue partnerschaftliche Vertragsmodelle
8. Straffe interne Verfahren
9. Angemessene Ausstattung Bundesbauverwaltung

Die Handlungsfelder spiegeln die Erfahrungen aus konkreten Projekten in unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Bundesbauverwaltung. Kurze Beschreibungen von Beispielen veranschaulichen den Stand und den Handlungsbedarf in den einzelnen Handlungsfeldern.

Planungsbüros und ausführende Bauwirtschaft sind genauso gefordert wie die öffentliche Hand, einen Kulturwandel hin zu einer fairen und vertrauensvollen Zusammenarbeit nicht nur programmatisch einzufordern, sondern auch in den konkreten Projekten mit Leben zu erfüllen und ihren Beitrag zur Erreichung der vereinbarten Projektziele zu leisten.

## Wie sollen die Maßnahmen wirksam werden?

Die einzelnen Maßnahmen in den neun Handlungsfeldern sind nachfolgend beschrieben. Ein vertieftes inhaltliches und zeitliches Umsetzungskonzept, aufgeteilt nach kurz-, mittel- oder nur längerfristig umsetzbaren Maßnahmen wird noch erarbeitet. Ein Großteil der Maßnahmen kann nicht allein per Weisung und einseitig durch das BMUB verfügt werden. Viele Maßnahmen erfordern einen Wandel von Rollenverständnissen sowie Behörden- und Unternehmenskulturen. Dies lässt sich nur mit einem Entwicklungsprozess bei allen Baubeteiligten erreichen. Um die externen Adressaten zu erreichen, wird sich das Bundesbauministerium zusammen mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung als Initiator und Koordinator einbringen. Dazu wollen wir das Bundesamt als Koordinierungszentrum ausbauen.

## Fazit

Das BMUB sieht das Optimierungspotential beim Bundeshochbau vor allem in einer konsequenten und zielorientierten Umsetzung von bereits vorhandenen Regelwerken bei ausreichend bemessenen und qualifizierten Personalressourcen aller Baubeteiligten. Die wesentlichen Stichpunkte hierzu sind: belastbare Bedarfs- und Kostenermittlung, starkes Projektmanagement der Bundesbauverwaltung und partnerschaftliche Vertragsabwicklung. Ergänzend will das BMUB auf eine bessere Ausnutzung von bereits vorhandenen rechtlichen Ermessensspielräumen hinwirken, z. B. bei der Auswahl der besten und nicht der preisgünstigsten Planer und Bauunternehmen. Vereinzelt erscheint auch eine Erweiterung der bestehenden Handlungsspielräume durch Änderung von nationalen Regelwerken sinnvoll, z. B. beim Risikomanagement. Verbesserungen fordert das Bundesbauministerium von allen an Bauprojekten des Bundes Beteiligten ein, also auch von Planern und Bauunternehmen, die für den Bund tätig sein wollen.

## Handlungsfelder und Maßnahmen

# Handlungsfeld 1: Starkes Projektmanagement

Gutes Projektmanagement ist die Basis für den Projekterfolg. Durch eine qualifizierte und mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Gesamtprojektleitung sowie eine stringente Projektsteuerung von Kosten, Terminen, Qualitäten und Quantitäten durch alle Projektphasen hinweg können Fehlentwicklungen vermieden oder zumindest so frühzeitig erkannt werden, dass wirksam gegengesteuert werden kann. Die Grundlagen sind bereits in bestehenden Regelwerken (RBBau K2 - Projektmanagement, DIN/ISO-Normen) definiert. Die Stringenz, Kontinuität und Qualität der Umsetzung muss jedoch in der Praxis weiter verbessert werden.

Die Spielregeln eines Projekts muss die Projektleitung der Bundesbauverwaltung durchsetzen. Dafür muss sie die entsprechende Entscheidungskompetenz erhalten und in dieser Rolle umfassend von allen anderen Akteuren akzeptiert sein. Dies erfordert bei manchen Projektbeteiligten einen Kulturwandel.

Defizite im Projektmanagement waren z.B. bei den Projekten „Sanierung Shadowhaus für den Deutschen Bundestag in Berlin“ und dem „Neubau des Bauteils C für das BMVBS in Berlin“ die entscheidende Ursache für Probleme bei der Kosten- und Termineinhaltung. Beim Shadowhaus kam es bis in die Bauphase zu erheblichen Planungsänderungen. Die Projektleitung der Bauverwaltung hat die Projektziele nicht konsequent gegenüber den Planern und den Denkmalschutzbehörden durchsetzen können. Auch die Komplettvergabe der Projektsteuerung an ein externes Büro konnte die Situation nicht verbessern. Beim Neubau des Bauteils C für das BMVBS wurden die kompletten Controlling- und Steuerungsaufgaben an Generalplaner bzw. Projektsteuerer vergeben. Erhebliche Planungs- und Ausführungsmängel wurden zu spät erkannt und mussten mit hohem Kosten- und Zeitaufwand nachgebessert werden. Das Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes lautete: mangelhafte Steuerungs- und Kontrollfunktion in Verantwortung der Privaten.

### 1. Projektmanagement ist Bauherrensache

Das BMUB sieht in einem qualifizierten Projektmanagement eine der wesentlichen Aufgaben und eine Kernkompetenz der Bundesbauverwaltung. Voraussetzung dafür ist die quantitative und qualitative Verbesserung der eigenen Kernkompetenz durch verstärkte Eigenerbringung. Projektleitung und Projektsteuerung sollen grundsätzlich von der Bauverwaltung selbst erbracht werden. In den Bauverwaltungen muss dazu eine projektorientierte Aufbauorganisation durchgesetzt werden. Die Vergabe von Projektsteuerungsleistungen an Externe soll auf Ausnahmefälle beschränkt werden und nur bei sehr großen Baumaßnahmen und nur unterstützend erfolgen. Statt Komplettwerkverträgen für externe Projektsteuerung abzuschließen sollen diese Leistungen möglichst in das Projektmanagementteam auf Bauherrenseite integriert werden.

### 2. Starke Projektleitung ist Basis für Erfolg

Die Projektleitungen der Bundesbauverwaltung müssen für die erfolgreiche Steuerung des Planungsteams auf Augenhöhe mit externen Architekten, Fachplanern, Baufirmen, Nutzern und Behörden arbeiten. Dazu müssen sie über hohe Fach- und Führungskompetenz verfügen. Deshalb wird sich das BMUB für die Stärkung der Rolle der bauverwaltungsseitigen Projektleitung sowie für eine adäquate Personalentwicklung und Vergütung der damit beauftragten Beschäftigten einsetzen.

- Sicherstellung, dass interne Projektleiter über die einschlägigen Erfahrungen und Kenntnisse verfügen
- Quantitative und qualitative Verbesserung der personellen Ausstattung der Bauverwaltungen
- Überprüfung Aufbau- und Ablauforganisation der Bauverwaltungen auf stärkere Projektorientierung
- stärkere Bündelung/Personalisierung der Projektmanagementaufgabe, -verantwortung und -befugnisse im bauherrenseitigen Projektteam
- Wissenstransfer und Schulungen

### 3. Qualitätsgesichertes Planen

Das BMUB wird in der Bundesbauverwaltung verstärkt die Umsetzung eines qualifizierten Projektmanage-



ments und organisatorische Maßnahmen zur Qualitätssicherung über die gesamte Projektlaufzeit hinweg einfordern. Insbesondere vor Beginn jeweils neuer Planungs- und Projektphasen oder bei Schlüsselleistungen aufbauende Leistungen muss eine Qualitätskontrolle der Planung sichergestellt sein.

#### **4. Nutzer müssen über ausreichende Ressourcen verfügen**

Das BMUB wird darauf hinwirken, dass bei allen größeren Bauvorhaben auf Nutzerseite frühzeitig ein „Gegenpart“ der bauverwaltungsseitigen Projektleitung eingesetzt wird, damit die Nutzeranforderungen rechtzeitig, kompetent, autorisiert, gebündelt und nachhaltig in das Projekt eingebracht werden.

#### **5. Handlungsanleitung für gutes Projektmanagement**

Das BMUB wird im Rahmen einer Projektmanagementrichtlinie Standards für den Bundeshochbau festlegen und Methoden und Tools für die Praxis nach dem „best practice Modell“ der Bundesbauverwaltung zur Verfügung stellen. Diese beziehen sich auf alle Projektphasen und werden auch die Projektvorbereitungsphase mit der Grundlagenklärung und die Inbetriebnahmephase umfassen, da auch diese Phasen ganz entscheidend für den Projekterfolg sind.

## Handlungsfeld 2: Belastbare Bedarfsplanung

Die Qualität der Bedarfsplanung hat durchschlagende Bedeutung für eine kosten- und terminsichere Projektdurchführung. Späte Veränderungen insbesondere während der Bauphase sind oft Ursache für Kostenüberschreitung und Verzögerung des gesamten Projekts.

Zur Bedarfsplanung gehört nicht nur die sorgfältige Ermittlung des Raumbedarfs, sondern z.B. auch die Beschreibung der benötigten technischen Standards sowie Nutzungs-, Sicherheits- und Betriebskonzepte. Die Bedarfsplanung bildet die Grundlage für Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Festlegung der Art der Bedarfsdeckung (z.B. Standort, Sanierung oder Neubau, Öffentlich-Private-Partnerschaft oder Eigenbau, Anmietung oder Neubau) und ist ein wesentlicher Baustein für die Definition der Projektziele. Je präziser und umfassender die Bedarfsanforderungen des Nutzers an das Bauvorhaben beschrieben sind, desto zielorientierter und effizienter können sie umgesetzt werden. Nicht selten werden von Nutzerseite nicht abgeschlossene, unvollständige oder im Nachhinein sich als nicht belastbar erweisende Bedarfsdarstellungen zu Beginn des Projektes vorgelegt. Dadurch kommt es regelmäßig zu Änderungen und Störungen im weiteren Planungsverlauf, die zu Terminverzögerungen und Kostenerhöhungen führen.

Defizite bei der Bedarfsplanung waren z.B. bei den Projekten „Neubau von Kanzlei und Residenz der Deutschen Botschaft in Kairo“ und „Umbau und Erweiterung der Liegenschaft Kurstraße 33 für das Auswärtige Amt“ eine entscheidende Ursache für Probleme bei der Kosten- und Termineinhaltung. Bei der Deutschen Botschaft Kairo wurde das gebilligte Raumprogramm nach Durchführung des Architektenwettbewerbs erheblich vergrößert. Aufgrund gestiegener Sicherheitsvorkehrungen sollte zusätzlich eine Tiefgarage eingeplant werden. Beim Erweiterungsbau Kurstrasse 33 wurde der Planungsauftrag zur ES-Bau (Entscheidungsunterlage Bau) nur auf der Grundlage einer „weitestgehend“ abgestimmten Bedarfsplanung erteilt. Bereits nach Fertigstellung der ES-Bau wurden die Bedarfsanforderungen wieder geändert. Beim oben bereits erwähnten Projekt Sanierung Schadowhaus wurde vom Nutzer

erst während der Bauphase der vollständige behindertengerechte Ausbau gefordert. Beim Projekt Wilhelmstraße 65 wurde ein unterirdischer Verbindungstunnel zum Jakob-Kaiser-Haus erst zu einem weit fortgeschrittenen Planungszeitpunkt gefordert.

## 6. Vollständige und nachhaltige Bedarfsplanung

Für die Aufstellung der Bedarfsplanung ist der Nutzer zuständig. Das BMUB wird bei den Maßnahmenträgern und Nutzern die Vollständigkeit, Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit der Bedarfsplanung stärker einfordern und diese für die weitreichenden Auswirkungen fehlerhafter Bedarfsplanungen sensibilisieren. Unvollständige, fehlerhafte oder nicht zu Ende gedachte Bedarfsanforderungen lösen später Änderungsbedarf aus und führen dadurch zu Kosten- und Terminrisiken. Es muss ein transparentes Management unvermeidbarer späterer Änderungen erfolgen, bei dem Nutzen, Kosten und Folgen besser abgewogen werden können. Durch frühzeitigere und aktivere fachliche Unterstützung durch die Bundesbauverwaltung sollen die Vollständigkeit und Qualität der Bedarfsplanung deutlich verbessert und Änderungen vermieden werden.

## 7. Angemessene Standards

Von Nutzern, Maßnahmenträgern oder auch von zu beteiligenden Behörden projektbezogen geforderte Standards sollten auf ihre Angemessenheit und grundsätzliche Umsetzbarkeit hin frühzeitig überprüft und ggf. angepasst werden. Erst dann sollten sie die verbindliche Planungsgrundlage bilden.

Vor dem Hintergrund der sich im Projektverlauf regelmäßig weiter entwickelnden allgemeinen technischen und verfahrenstechnischen Standards muss kontinuierlich überprüft werden, ob allgemeine Weiterentwicklungen zwingend noch einbezogen werden müssen. Bei optionaler Berücksichtigung von allgemeinen Weiterentwicklungen muss geprüft werden, ob ihre Berücksichtigung noch in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand bzw. zu den Projektrisiken steht.

## Handlungsfeld 3: Prognose und Veranschlagung von Projektrisiken

Durch die bisherige Haushaltspraxis entsteht häufig eine erkennbare Unterfinanzierung, weil absehbare Kostenrisiken nicht veranschlagt werden. Kosten- und Terminaussagen sind immer nur so belastbar wie der jeweils aktuelle Kenntnisstand, auf dem sie basieren. Auch bei gutem Projektmanagement und solider Planung können sich im Verlauf einer Baumaßnahme Projektrisiken realisieren, die in der Regel zu Mehrkosten und Terminverzögerungen führen, zumal wenn dafür in der Kosten- und Terminplanung keine angemessene und realistische Risikovorsorge berücksichtigt wurde. Angemessene und realistische Risikokosten werden häufig nicht ausreichend systematisch ermittelt und transparent dargestellt und bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Hochbauvorhaben des Bundes in der Regel noch nicht berücksichtigt.

Typische Projektrisiken liegen beispielsweise in einer Veränderung der Bedarfsanforderungen (vgl. Handlungsfeld 2), in einer nicht ausreichenden Grundlagenermittlung, in Änderungen aufgrund neuer rechtlicher Anforderungen und Standards während der Planungsphase, in Insolvenzen oder nachhaltig mangelhafter Leistungserbringung von beauftragten Planern und Baufirmen, im Baugrund, in Schadstoffen im Bestand, in witterungsbedingter Bauzeitverlängerung und in Baupreissteigerungen während der Projektlaufzeit. In der Regel kommt es beim Eintritt von Risiken zu Mehrkosten (Gefahren), manchmal jedoch auch zu Minderkosten (Chancen), z. B. durch günstigere Vergabeergebnisse aufgrund einer scharfen Wettbewerbssituation. Manche Risiken resultieren aus projektspezifischen Randbedingungen (z. B. Baugrund), andere haben eher allgemeinen Charakter (Insolvenzrisiko, Baupreissteigerungen). Je nach Risikoart sind diese zum Zeitpunkt der Veranschlagung des Projekts im Haushalt im Hinblick auf Kosten und Eintrittswahrscheinlichkeit bereits genauer quantifizierbar oder nur pauschal abschätzbar.

Die Kostenermittlung für die Haushaltsunterlage erfolgt momentan immer bezogen auf den Preisstand zum Zeitpunkt der Vorlage. Bei großen Projekten ist es unvermeidbar, dass zwischen der Aufstellung der Haushaltsunterlage und der Vergabe der Bauleistun-

gen aufgrund der dazwischen liegenden Entwurfs- und Ausführungsplanung sowie der Vorbereitung der Bauvergaben mehrere Jahre liegen. Bei losweiser Vergabe werden zudem die Gewerke zeitlich versetzt ausgeschrieben. Bei einem Projekt mit veranschlagten Baukosten von 50 Mio. Euro ergeben sich beispielsweise allein durch Baupreissteigerungen (Annahme 2 % /Jahr, 5 Jahre) Mehrkosten von über 5 Mio. Euro, die nicht im Haushalt veranschlagt sind. Allein durch die normale Preisentwicklung nach der Veranschlagung des Projekts im Haushalt entsteht der Eindruck von Baukostensteigerungen. Notwendig ist deshalb, eine Baukostenindexierung in der Haushaltspraxis zuzulassen – wie dies private Bauherren bei ihren Kostenplänen selbstverständlich tun. Viele Risiken lassen sich z.B. durch eine solide Bedarfsfestlegung und Grundlagenklärung, ein gutes Projektmanagement, eine qualifizierte und ausreichend tiefe Planung sowie eine sorgfältige Auswahl von Planern und Baufirmen deutlich verringern. Verbleibende Risiken müssen konkret und projektspezifisch erfasst, durch ein gutes Risikomanagement als Teil des Projektmanagements begrenzt werden, im notwendigen Umfang, aber auch in der Bau- und Kostenplanung sowie bei der Veranschlagung berücksichtigt werden.

Defizite bei der Prognose und der Veranschlagung von Projektrisiken waren z.B. bei den Projekten „Herrichtung der Liegenschaft Neustädtische Kirchstraße in Berlin für den Deutschen Bundestag“ und „Sanierung der Liegenschaft Wilhelmstraße 65 in Berlin für den Deutschen Bundestag“ eine der entscheidenden Ursachen für Probleme bei der Kosten- und Termineinhaltung. Beim Projekt Neustädtische Kirchstraße hat die Bauverwaltung Risikokosten (nicht vollumfänglich, aber projektspezifisch) in der Haushaltsunterlage ausgewiesen. Diese wurden von BMUB baufachlich genehmigt. Die Risikokosten konnten jedoch im Haushalt weder genannt noch veranschlagt werden. Beim Projekt Wilhelmstraße 65 konnten ebenfalls keine Risikokosten im Haushalt genannt und veranschlagt werden. Es wurden verschiedene Haushaltsnachträge erforderlich, die mit einem guten Risikomanagement zum Teil vermeidbar gewesen wären. Die Nachtragskosten wären deutlich geringer ausgefallen.

## 8. Systematische Ermittlung und Bewertung und Dokumentation von Risiken

Projektrisiken müssen im Hinblick auf ihre potentiellen Kosten-, Termin- und Qualitätsauswirkungen systematisch und vollumfänglich über alle Projektphasen ermittelt, bewertet und dokumentiert werden. Frühzeitiges Erkennen von Risiken trägt zur Vermeidung bzw. zur Reduzierung von Kosten durch vorausschauende Planung bei. Die Risikokosten sollen in den einzelnen Phasen der Kostenplanung separat und transparent ausgewiesen werden. Es muss klar ersichtlich sein, für welches Risiko, in welcher Art und in welchem Umfang die Risikokosten ermittelt wurden.

## 9. Veranschlagung im Haushalt und Kommunikation

Das BMUB setzt sich dafür ein, dass angemessene und realistische Risikokosten bei Hochbaumaßnahmen des Bundes einschließlich der Berücksichtigung der zu erwartenden Baupreisentwicklung bis zur Fertigstellung und Abrechnung künftig im Haushalt mit veranschlagt und kommuniziert werden. Das BMUB ist dabei, die Ermittlung, Bewertung und Veranschlagung von Risikokosten in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts verbindlich im Regelwerk für den Bundesbau zu verankern. Dazu laufen bereits die Abstimmungsgespräche mit dem Bundesministerium der Finanzen. Die Systematik des Risikomanagements im Detail und die Umsetzung in die Praxis bei Bauvorhaben des Bundes werden kontinuierlich weiterentwickelt. Zur Gewährleistung der Haushaltstransparenz dürfen die in der Haushaltsunterlage veranschlagten Risikokosten nur dann in Anspruch genommen werden, wenn das dort beschriebene Risiko tatsächlich eintritt. Sie dürfen nicht zum Ausgleich eventuell anderer Kostenmehrungen oder für Erweiterungen des Bauprogramms verwendet werden. Dies ist transparent zu dokumentieren. Veranschlagte Risikokosten sollen aber gegenseitig deckungsfähig sein, da eine Risikoermittlung immer nur eine Mischkalkulation von Risiken mit unterstellten Eintrittswahrscheinlichkeiten und Größenordnungen sein kann.

## Handlungsfeld 4: Belastbare Termin- und Kostenaussagen

Die Kosten für Hochbauprojekte des Bundes werden derzeit in der Regel bereits zu einem sehr frühen Planungsstand im Haushalt veranschlagt und damit in der Öffentlichkeit kommuniziert. Die für die Veranschlagung maßgebliche Entscheidungsunterlage beinhaltet meistens lediglich eine Vorentwurfsplanung und eine Kostenschätzung auf der Grundlage von Kostenrichtwerten. Diese Planungsgrundlagen erweisen sich gerade bei komplexeren größeren Bauvorhaben häufig als zu wenig belastbar.

Diese Vorgehensweise führt häufig zu Problemen. Bei einer nicht unerheblichen Anzahl von Projekten wurden bereits nach Erstellung der Entwurfsplanung und der Kostenberechnung mit der EW-Bau (Entwurfsunterlage Bau) so erhebliche Kostenabweichungen zur ES-Bau offenkundig, dass eine erneute Behandlung und Festsetzung im Haushaltsverfahren erforderlich wurde. Dadurch ergab sich dann regelmäßig auch eine deutliche Projektverlängerung.

Defizite durch zunächst nicht ausreichend belastbare Kosten- und Terminaussagen, z. B. in Folge unzureichender Grundlagenklärung oder unzureichender Planungstiefe zum Veranschlagungszeitpunkt, waren u.a. beim Projekt „Kellersanierung des Bundesratsgebäudes in Berlin“ eine der wesentlichen Ursachen für Probleme bei der Kosten- und Termineinhaltung. Bei der Sanierung des Bundesrats stellte die Bauverwaltung aufgrund des Zeitdrucks eine „schlanke“ ES-Bau auf Basis von Kostenvergleichswerten auf. Diese wurde mit 24,4 Mio Euro genehmigt. Im Rahmen der anschließenden vertieften Planung zur Entwurfsunterlage ergaben sich Mehrkosten von 14,1 Mio Euro gegenüber der ES-Bau-Summe.

### 10. Ausreichende Planungstiefe der Entscheidungsunterlage Bau

Bei komplexen Baumaßnahmen soll die Entscheidungsunterlage Bau verstärkt in der Planungstiefe einer Entwurfsplanung erstellt werden. Im Regelwerk für den Bundeshochbau soll klar geregelt werden, dass die Entscheidung über die erforderliche Tiefe der Grundlagenklärung und die Planungstiefe der ES-Bau in alleiniger Zuständigkeit der Bundesbauverwaltung projektspezifisch getroffen wird. Dadurch wird eine sachgerechte und von evtl. äußerer Einflussnahme unabhängige Entscheidung gewährleistet.

## Handlungsfeld 5: Auswahl der besten Planer, Bauunternehmen und Angebote

Die Prüfung der Eignung von Planern und Bauunternehmen (Eignungskriterien sind Fachkunde und Leistungsfähigkeit und betreffen den Bewerber) erfolgt aufgrund vergaberechtlicher Bestimmungen getrennt von der Wertung der Angebote (Zuschlagskriterien betreffen das konkrete Angebot). Bewertungen aus der Eignungsprüfung, wie z. B. eine höhere Zuverlässigkeit des Bewerbers A gegenüber dem Bewerber B oder positive Erfahrungen bei bisherigen Bauvorhaben können i.d.R. bei der Wertung der Angebote nicht mehr berücksichtigt werden.

Bei der Wertung der Angebote von Bauleistungen wird von den Vergabestellen häufig der Preis als wesentliches oder allein maßgebliches Wertungskriterium benannt. Das führt in der Regel dazu, dass der Zuschlag auf das günstigste Angebot und Unternehmen erteilt wird. Dies muss aber nicht zwangsläufig das Beste sein. Andere Verfahrensweisen, bei denen weitere Wertungskriterien Berücksichtigung finden, sind aus Sicht der Praxis wenig praktikabel, kompliziert und leicht anfechtbar, da nicht preisliche Kriterien weniger eindeutig und objektiv bewertbar sind und sie damit zusätzliche Ansatzpunkte für Vergabebeschwerden und damit für Verzögerungen bieten.

Der übermäßige Einsatz von Subunternehmern und Sub-/Substrukturen verkompliziert erfahrungsgemäß nicht nur die Strukturen, sondern führt häufig zu Koordinierungsdefiziten und Schlechtleistungen. Nach derzeitiger Rechtslage im EU-Vergaberecht besteht in einer kompletten Weitervergabe der ausgeschriebenen Leistungen grundsätzlich kein Ausschlussgrund, wenn der Betrieb auf die Leistungen nicht selbst eingerichtet ist. Im Extremfall wird der beauftragte Hauptunternehmer so zum reinen Bauleistungsvermittler und -koordinator. Hinzukommt, dass die unmittelbare Prüfung der projektspezifischen Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der vorgesehenen Subunternehmer für die Bundesbauverwaltung zum Vergabezeitpunkt kaum möglich ist.

Im weiteren Projektverlauf muss sich die Bundesbauverwaltung nicht selten mit nachhaltig mangelhaften Leistungen von Planungsbüros und Baufirmen

auseinandersetzen und diese mit hohem internen Zeitaufwand zur Nachbesserung anhalten, bis die erforderliche Qualität erreicht ist. Häufig kommt es z.B. zu Nachtragsforderungen von Bauunternehmen aufgrund unvollständiger Planung und Ausschreibung der von der Bauverwaltung beauftragten Planer, bei denen aber lediglich so genannte „Sowiesokosten“ entstehen und kein unmittelbarer Schaden geltend gemacht werden kann. Aufgrund des dann nicht vorhandenen Wettbewerbs oder spekulativer Angebotspreise führt dies regelmäßig zu finanziellen Nachteilen für den Bauherrn. Aus Sicht der für den Bund tätigen Bauverwaltungen haben diese als öffentliche Auftraggeber im Vergleich zu privaten Bauherrn nur stark eingeschränkte Durchsetzungsmöglichkeiten (lange Vergabevorlaufzeiten und damit Zeitverlust bis eine Ersatzvornahme erfolgen kann, keine Ausschlussmöglichkeit von schlechtleistenden Auftragnehmern bei der Vergabe von Folgeaufträgen). Das führt dazu, dass z.B. bei Kapazitätsengpässen von Unternehmen öffentliche Projekte häufig nicht mit erster Priorität bedient werden. Grundsätzlich gilt es, den nicht unerheblichen Anteil von Schlechtleistungen zu reduzieren.

Defizite bei der Auswahl der besten Planer, Bauunternehmen und Angebote waren z.B. bei den Projekten „Sanierung der Untergeschosse und der Außenanlagen der Kreuzbauten in Bonn“ und „Sanierung der Kanzlei der Deutschen Botschaft in Washington“ eine der wesentlichen Ursachen für Probleme bei der Kosten- und Termineinhaltung. Bei der Sanierung der Kreuzbauten gab es erhebliche Planungsfehler des Generalplaners und Mängel bei den Leistungen der bauausführenden Firma, obwohl die Bieter im Auswahlverfahren ihre Fachkunde und Zuverlässigkeit positiv dargestellt hatten. Bei der Deutschen Botschaft in Washington hielt der Generalplaner seine im Auswahlverfahren gemachten Zusagen bezüglich personeller Besetzung des Projektteams und zu den Nachunternehmern nicht ein. Auch die Leistungsfähigkeit erwies sich im Nachhinein als nicht ausreichend.

## 11. Stärkere Nutzung von Ermessensspielräumen bei der Eignungsprüfung

Wir werden die Vergabestellen der Bundesbauverwaltung unterstützen, die Ermessensspielräume bei der Eignungsprüfung verstärkt zu nutzen und insbesondere mit stärkerem Fokus auf die projektspezifischen Anforderungen ungeeignete oder nur eingeschränkt geeignete Bieter/Bewerber konsequent auszuschließen.

- Grundsatzterlass an Bauverwaltungen zur konsequenten Nutzung vergaberechtlich zulässiger Spielräume
- Überprüfung und ggf. Ergänzung des Vergabehandbuchs des Bundes (VHB)
- verstärkte Anwenderschulungen/ Erfahrungsaustausche mit Fokus auf Nutzung von Ermessensspielräumen

## 12. Wertungskriterien über den Preis hinaus

Die VOB, Teil A, sieht vor, dass der Zuschlag nicht auf das kostengünstigste bzw. billigste, sondern auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wird. Das BMUB wird sich da, wo zweckmäßig, dafür einsetzen, dass bei der Angebotswertung im Zusammenhang mit größeren komplexen Hochbauvorhaben des Bundes neben dem reinen Angebotspreis verstärkt weitere Kriterien wie z. B. der technische Wert des Angebots, das Maß der projektspezifischen Eignung im Verhältnis zu Mitbewerbern oder eine durch die Bieter mit Einreichung des Angebots vorzulegende Risikodarstellung berücksichtigt werden. Das BMUB hat im Vergabehandbuch für Hochbaumaßnahmen des Bundes aufgezeigt, wie die rechtlichen Ermessensspielräume zur Gestaltung von Wertungskriterien, bei der Eignungsprüfung und der Wertung der Angebote rechtssicher, praxistauglich und zielorientiert genutzt werden können.

## 13. Weniger Subunternehmer

Die Einschaltung von Subunternehmern kann entsprechend der neuen EU-Vergabe-Richtlinie für kritische Leistungen durch den Auftraggeber künftig eingeschränkt werden. Das BMUB wird die Bauverwaltungen unterstützen, nach der anstehenden Umsetzung in nationales Recht diesen Ermessensspielraum zielori-

entiert zu nutzen. Unabhängig davon wird die Bundesbauverwaltung die bereits in der VOB bestehenden Regelungen verstärkt ausschöpfen: d. h. konsequente Überwachung der Anzeigepflicht und restriktive Handhabung von Zustimmungen in den begrenzten Fällen, wo diese momentan bereits erforderlich sind.

## 14. Bessere Informationen über Auftragnehmer

Das BMUB initiiert die Einrichtung einer Datenbank der Bundesbauverwaltung, in der Informationen zu allen wesentlichen, von ihr geschlossenen Verträgen mit Planern und Bauunternehmen über einen gewissen Zeitraum hin für alle Vergabestellen der Bundesbauverwaltung ersichtlich sind. In der Datenbank wird keine Bewertung vorgenommen, sie dient lediglich zur internen Information über bestehende Auftragsverhältnisse. So können Informationen und Einschätzungen zu Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit von einer anderen Vergabestelle der für den Bund tätigen Bauverwaltungen eingeholt und Referenzangaben besser eingeschätzt werden. Diese einfach umzusetzende Datenbank (die erforderlichen Daten sind in den Haushaltsprogrammen der einzelnen für den Bund tätigen Bauverwaltungen überwiegend bereits vorhanden) ist eine sinnvolle Ergänzung zur projektspezifischen Präqualifizierung, zumal die Baufirmen bisher nur begrenzt Gebrauch vom Präqualifizierungssystem machen und dieses ohnehin nicht auf freiberuflich tätige Planungsbüros ausgerichtet ist.

## 15. Bonus- / Malus-Regelungen für Planerleistungen

Das BMUB wird sich erneut für praktikable Bonus- / Malus-Regelungen zur Aufnahme in die Verträge mit freiberuflich tätigen Planungsbüros einsetzen sowie Erfahrungen dazu sammeln und auswerten. Diese sollen insbesondere bei einem geringen oder hohen Nachtragsvolumen wirksam werden. Damit soll ein zusätzlicher monetärer Anreiz zur Verbesserung der Planungsqualität und damit zur Reduzierung von Bau- nachträgen und Verzögerungen geschaffen werden.



## Handlungsfeld 6: Schnelle Reaktion bei Planungs- und Bauablaufstörungen

Bei größeren komplexen Hochbauprojekten sind Unterbrechungen und Störungen der Planung und Bauausführung mittlerweile an der Tagesordnung. Dadurch wird eine zügige und damit termin- und kostensichere Durchführung gefährdet oder unmöglich.

Treten aufgrund der komplexen einzuhaltenden jeweiligen internen Verfahrenswege und der großen Zahl der zu beteiligenden Stellen mit z. T. mehreren Hierarchieebenen Zielkonflikte oder Schwierigkeiten auf, die nicht auf der Projektebene „vor Ort“ durch die Projektleitung der Bundesbauverwaltung gelöst werden können, sind schnelle Entscheidungen auf übergeordneter Ebene erforderlich.

Nahezu alle wesentlichen Vergabe- und Vertragsentscheidungen unterliegen bei größeren Planungs- und Bauvorhaben des Bundes der gesetzlichen Nachprüfung. Solange ein Nachprüfungsverfahren bei den Vergabekammern anhängig ist, darf der Zuschlag nicht erteilt werden. Dadurch kommt es häufig zu Zeitverzug und Mehrkosten für den öffentlichen Bauherren. Daran ändert auch nichts, dass im Bundeshochbau die weit überwiegende Zahl der Beschwerden letztlich als unberechtigt zurückgewiesen werden.

Insolvenzen und die notwendige Kündigung eines Planungsbüros oder einer Baufirma wegen nachhaltiger Schlechtleistung können den Terminplan und damit die Kostenentwicklung empfindlich negativ beeinflussen. Für die Rest- und Mangelbeseitigungsleistungen im Wege der Ersatzvornahme fordert das geltende Vergaberecht bei den Vergabesummen, die bei größeren komplexen Hochbauvorhaben des Bundes in diesen Fällen in Rede stehen, die Vorbereitung und Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens. Die Beauftragung von Ersatzvornahmen erfordert regelmäßig einen längeren Zeitraum. Dies führt oft zu erheblichen zusätzlichen negativen Kosten- und Terminfolgen aufgrund der Auswirkungen auf andere Planungsleistungen und die Folgegewerke, insbesondere bei Vergabe von Einzelfachlosen. Die Angst der Auftraggeber vor diesen Zeitverlusten ist natürlich auch den Auftragnehmern bekannt und führt dazu, dass sich dadurch das Gewicht von Aufforderungen des Auftraggebers bei Schlecht-

leistung zur Nachbesserung oder Leistungsverstärkung deutlich relativiert.

Regelmäßige Störungen bei der Bauausführung von größeren Hochbauvorhaben des Bundes sind beispielsweise auch Behinderungen wegen fehlender Vorleistungen, Anmeldung von Bedenken zur Bauplanung, verspätete Ausführung von Schlüsselgewerken oder bereits während der Bauausführung als mangelhaft erkannte Leistungen. Durch die erforderlichen Klärungszeiten, erforderliche Nachfristsetzungen und im Extremfall auch neuerliche Ausschreibungen entstehen Kostenmehrungen und Terminverzögerungen.

Bei Nachtragsverhandlungen kann häufig keine schnelle Einigung zwischen den Vertragspartnern erzielt werden. Die VOB sieht zwar ein Anordnungsrecht des Auftraggebers vor. Häufig werden die entsprechenden Anordnungen (z. B. Beauftragung „dem Grunde nach“) von den Firmen vertragswidrig ignoriert, solange insbesondere die Vergütung noch nicht in ihrem Sinne geklärt ist, oder der Konflikt wird auf den Zeitpunkt der Schlussrechnung verschoben. Dadurch verbleiben für beide Seiten Unsicherheiten, die die Zusammenarbeit belasten. Dies gilt verstärkt auch für Nachtragsforderungen aufgrund von Bauzeitverlängerungen, die in immer größerem Umfang gestellt werden. Sowohl die sachgerechte Aufstellung als auch die Prüfung ist aufgrund der regelmäßig multifaktoriellen auslösenden Gründe und der komplexen Rechtslage sehr aufwändig und im Hinblick auf das Ergebnis mit hohen Risiken für beide Seiten behaftet.

Nach § 18.2 VOB, Teil B kann von Baufirmen bei Konflikten die Aufsichtsbehörde der jeweiligen Bauverwaltung zur Schlichtung angerufen werden. Von dieser kostengünstigen und schnellen Möglichkeit wird von den Bauunternehmen allerdings selten Gebrauch gemacht. Dagegen erweisen sich Gerichtsverfahren oft als langwierig. Sie enden häufig erst lange nach Abschluss des Bauvorhabens, nach vielen teuren Gutachten und aufwändiger Prozessführung mit einem mehr oder weniger nachvollziehbaren Vergleich der Parteien. Insofern ist der Rechtsweg wenig geeignet, die während der Planungs- und Bauphase entstehenden Konflikte

schnell zu lösen und damit die notwendige vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Planungs- und Bauphase zu unterstützen.

Defizite hinsichtlich einer schnellen und nachhaltigen Reaktion bei Planungs- und Bauablaufstörungen waren z.B. bei den Projekten „Erweiterung Marie-Elisabeth-Lüders-Haus für den Deutschen Bundestag in Berlin“ und beim „Neu- und Umbau für das BMUB in der Stresemannstraße in Berlin“ eine der wesentlichen Ursachen für Probleme bei der Kosten- und Termin-einhaltung. Die Vergabebeschwerde eines Rohbauunternehmers führte beim Marie-Elisabeth-Lüders-Haus zu einem Verzug von neun Monaten. Dadurch bedingt verzögerten sich die Nachfolgewerke und es entstanden zudem erhebliche Mehrkosten. Die Vergabekammer wies die Beschwerde zwar als unberechtigt ab, trotzdem kann der Ersatz der Mehrkosten nicht geltend gemacht werden. Auch beim Neu- und Umbau für das BMUB gab es mehrere Vergabebeschwerden. Vier Insolvenzen und Kündigungen von Auftragnehmern wegen mangelhafter Leistungserbringung verursachten einen massiv gestörten Bauablauf.

## 16. Schnelle Entscheidungen bei „Krisen“

Wir werden ein Standardverfahren entwickeln, um bei Schwierigkeiten oder Konflikten zwischen den Projektbeteiligten, die nicht „vor Ort“ auf Projektebene gelöst werden können und die den Projekterfolg nachhaltig gefährden können, abgestimmte Entscheidungen kurzfristig herbeiführen zu können. Das kann z.B. in Form eines vereinbarten Eskalationsmanagements oder mit einem übergeordneten Projekt- bzw. Lenkungsausschuss erfolgen. Mit einem Grundsatzterlass zur Einführung eines regelmäßigen Eskalationsmanagements werden wir dies in die Praxis umsetzen, in der Projektmanagementrichtlinie und im Musterprojekthandbuch sollen Vorgaben für ein systematisiertes Eskalationsmanagement gemacht werden. Bei allen relevanten Vorhaben, bei denen dies nicht bereits erfolgt ist, werden wir übergeordnete Lenkungsgruppen einrichten. Ziel ist es, wesentliche Konflikte auf Projektebene nicht zu verdrängen, sondern sie zeitnah zwischen den Beteiligten mit einem fairen und für alle Beteiligten verbindlichen Interessenausgleich zu lösen.

## 17. Kein Zuschlagsverbot bei Nachprüfungsverfahren

Das BMUB wird prüfen, inwieweit eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit EU-Recht vereinbar ist und auf entsprechende Änderung mit folgendem Ziel drängen: Auch während laufender Nachprüfungsverfahren sollte eine Zuschlagserteilung nicht gehemmt sein bzw. sollten Entscheidungen deutlich schneller getroffen werden. Damit einhergehend ist eine ausgewogene Regelung zum Interessenausgleich im Falle einer fehlerhaften Zuschlagserteilung zu entwickeln.

## 18. Schnellere Reaktion bei Schlechtleistungen

Das BMUB wird die Bundesbauverwaltung mit Blick auf die Folgen für den Bund und das Projektunterstützen, nachhaltige Schlechtleistungen von beauftragten Planern und Baufirmen künftig noch schneller und konsequenter zu ahnden, und nötige Gegenmaßnahmen frühzeitiger als bisher zu ergreifen. Dazu muss der

Bundesbauverwaltung bei größeren komplexen Projekten eine qualifizierte juristische Projektbegleitung in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.

### 19. Schnellere Ersatzvornahme bei Insolvenz und Kündigung

Bei Insolvenzen und Kündigungen durch den Auftraggeber ist aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben ein neues Vergabeverfahren erforderlich, da in der Regel der Umfang des Auftrags sich durch bereits erbrachte Leistungen geändert hat. Eine schnelle Reaktion bei Schlechtleistungen ist damit nicht möglich. Dies führt zu erheblichem Zeitverzug und daraus folgenden Kostensteigerungen und kann sogar eine Ursache dafür sein, dass notwendige Kündigungen unterbleiben. Wir werden uns für eine politische Initiative Deutschlands auf EU-Ebene einsetzen, damit solche „Notvergaben“ ohne erneute Ausschreibung erfolgen können, und die Vorschriften des nationalen Vergaberechts prüfen.

### 20. Außergerichtliche Streitschlichtungsverfahren

Das BMUB wird sich verstärkt für die Anwendung von außergerichtlichen Streitschlichtungsverfahren bei größeren komplexen Hochbauvorhaben des Bundes einsetzen. § 18.3 VOB, Teil B, ermöglicht dies bereits seit längerer Zeit, ohne dass die Bauverwaltungen bisher in nennenswertem Umfang davon Gebrauch gemacht hätten oder dies von Auftragnehmern nachgefragt worden wäre. Ziel solcher Verfahren ist es, kurzfristig eine vorläufige, aber für alle Seiten zunächst verbindliche Entscheidung in Konfliktfällen zu erreichen, um Unterbrechungen des Planungs- und Bauablaufs zu vermeiden bzw. zu verringern. Dazu wird ein Streitentscheidungsmechanismus zwischen den Parteien vertraglich vereinbart. Die Entscheidungen können dann nur nachträglich oder parallel gerichtlich überprüft werden. Die Bundesbauverwaltung testet bereits bei ersten Pilotprojekten den Einsatz solcher Verfahren im Hinblick auf Akzeptanz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit.

### 21. Klarere Anspruchsgrundlagen bei Bauzeitverlängerung

Das BMUB wird sich für faire und klare rechtliche Grundlagen zur Geltendmachung von Ansprüchen aus Bauzeitverlängerung einsetzen. Zahlreiche verschiedene Anspruchsgrundlagen im allgemeinen Werkvertragsrecht und in der VOB, Teil B, führen dazu, dass die Aufstellung und Prüfung von Nachtragsforderungen aus Bauzeitverlängerung regelmäßig sehr aufwändig, komplex sowie interpretierbar sind und dadurch mit ungewissem Ausgang erfolgt. Ziel des BMUB ist, eine klare, eindeutige, einfach handhabbare und für Auftragnehmer und Auftraggeber ausgewogene Regelung zu schaffen. Dies dient auch der Risikominimierung für beide Vertragspartner.

- Initiierung eines Forschungsvorhabens
- Erarbeitung einer Handlungsanleitung
- Entwicklung von Vorgaben für die Angebotserstellung und -prüfung
- Identifizierung und Implementierung von Pilotvorhaben
- Erarbeitung von vertraglichen Regelungen zur Risikoverteilung

### 22. Angemessene Projektversicherung

Das BMUB hat bei Bundeshochbaumaßnahmen den Versicherungsrahmen für Planungsleistungen bereits erhöht. Im Regelwerk für den Bundesbau wurde eine Staffelung der Höhe der nachzuweisenden Planerhaftpflichtversicherungssummen entsprechend Projektgröße aufgenommen. Einzelfallbezogen können auch weitere Versicherungsmodelle sinnvoll werden (z. B. Multirisk-Versicherung). Dabei wird auch untersucht, wer die Versicherung sinnvollerweise abschließen sollte (Auftraggeber, Planer, Bauunternehmen). Das Bundesbauministerium wird eine konkrete Handlungsanleitung entwickeln, in welchem Umfang und welche Art von Versicherung speziell bei größeren Hochbauvorhaben des Bundes zur Anwendung kommen soll.

## Handlungsfeld 7: Neue partnerschaftliche Vertragsmodelle

Die Trennung von Planung und Ausführung ist ein traditionelles Grundprinzip in Deutschland, insbesondere im öffentlichen Hochbau. Primat des öffentlichen Vergaberechts ist die Vergabe von Bauleistungen in Fachgewerken und als Einheitspreisvertrag mit Leistungsverzeichnis.

Bei kompletter Trennung von Planung und Ausführung sowie bei Vergabe in Einzelgewerken mit Einheitspreisvertrag ist eine Beteiligung der ausführenden Firmen vor der Ausschreibung, z. B. bei der Erstellung der Planung und der Leistungsbeschreibung grundsätzlich vergaberechtlich unzulässig, u. a. wegen der Korruptionsgefahr. Das Fachwissen und die Erfahrung von ausführenden Unternehmen kann deshalb i.d.R. für eine Optimierung der Planung, Ausschreibung und Ausführung nicht genutzt werden. Die Nutzung innovativer Vorschläge seitens der Unternehmen über die Zulassung von Nebenangeboten oder Sondervorschlägen von Bietern ist zwar grundsätzlich möglich. In der Praxis werden Nebenangebote aufgrund der Wertungsproblematik jedoch meist gar nicht erst zugelassen.

Die geltende Vergabe- und Vertragssystematik unterstellt, dass der öffentliche Bauherr seine benötigten Leistungen umfassend, abschließend und interpretationsfrei, ggf. mit Hilfe von Freiberuflern, beschreiben kann. Soweit dies der Fall ist, erhält dann nach Prüfung und Feststellung der Eignung eines Bieters das Angebot mit dem besten Preis den Zuschlag. Bei den größeren komplexen Hochbauvorhaben des Bundes, insbesondere bei Sanierung oder Umnutzung von Bestandsbauten oder neuen Spezialbauten zeigt sich aber immer wieder, dass sich die benötigten Leistungen zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht vollständig, interpretationsfrei und abschließend beschreiben lassen. Zunehmend hat sich daher mittlerweile ein firmeninternes vorvertragliches Nachtragsmanagement herausgebildet: Häufig prüfen Firmen bereits während der Kalkulationsphase die Leistungsverzeichnisse intern auf Fehler, Lücken und Risiken, zeigen diese aber nicht etwa – wie gemäß VOB vorgesehen – in der Angebotsphase beim Auftraggeber zur Klärung an, sondern geben ein strategisch kalkuliertes Angebot ab mit dem Ziel, bei einem niedrigen Angebotspreis im Ergebnis nach Zuschlag

eine hohe Abrechnungssumme durch Nachträge zu erreichen.

Das den Verträgen zugrunde liegende Prinzip, die Projektziele lediglich durch eindeutige und umfassende Beschreibung des Bau-Solls erreichen zu können, stößt in der Praxis immer mehr an Grenzen. Zur justitiablen Durchsetzung von Ansprüchen auf „geschuldete“ Leistungen werden zudem immer komplexere Verträge und ein immer höherer Dokumentationsaufwand erforderlich.

Grundsätzliches Ziel des EU-Vergaberechts ist es, einen fairen und transparenten Wettbewerb zu eröffnen, in dem alle Bewerber gleich behandelt werden. Die aktuelle Angebots- und Vergabepaxis der Unternehmen nutzt jedoch die im Detail vorhandenen Spielräume zum Taktieren (z. B. Mischkalkulation), um an die erstrebten Aufträge zu gelangen. Ziel des Auftraggebers muss es sein, dass nicht die Firma den Zuschlag erhält, die am geschicktesten für sich kalkuliert, sondern die das beste Preis-/ Leistungsverhältnis erbringt.

Nachhaltiges, langfristiges und vertrauensvolles Zusammenwirken wird bisher vergleichsweise gering honoriert.

### 23. Bonus- / Malus-Regelungen für Bauleistungen

Das BMUB wird prüfen, wie auch im bestehenden Rechtsrahmen durch den verstärkten Einsatz von Bonus- und Malus-Regelungen Anreize zu partnerschaftlichem Verhalten geschaffen werden können, die über die bestehenden Möglichkeiten, wie z. B. die Vereinbarung von Vertragsstrafen, hinausgehen. Wünschenswert wäre es, eine Firma dafür „belohnen“ zu können, dass sie einen Optimierungsvorschlag einbringt, einen Planungsfehler aufdeckt oder kooperativ und lösungsorientiert, statt defensiv und problemsuchend agiert. Dies betrifft sowohl die Angebotsphase als auch die Bauphase. Dazu werden wir ein Forschungsvorhaben initiieren und Pilotvorhaben starten, um auf dieser Grundlage eine Handlungsanleitung zu erarbeiten. Ziel ist es, auch Alternativen zu Vertragsstrafen aufzuzeigen, die sich nur bedingt bewährt haben.

### 24. Transparente Kalkulationsunterlagen

Das BMUB hält die Vorlage und Prüfung der Urkalkulation der Bieter der engeren Wahl vor Zuschlagserteilung für zwingend erforderlich. Dadurch können Unterpreisangebote und rein spekulative Einheitspreise besser erkannt werden und ggf. ausgeschlossen werden. So wird eine dem tatsächlichen Aufwand entsprechende Preisbildung bei zusätzlichen bzw. geänderten Leistungen gewährleistet und es werden damit zügige Nachtragsvereinbarungen unterstützt (bisher bei geänderten Leistungen: „guter Einheitspreis bleibt guter Preis, schlechter Einheitspreis bleibt schlechter Preis“). Es liegt nicht im Interesse des Bundes, vordergründige „Schnäppchen-Angebote“ zu beauftragen, sondern nur solche Firmen, die das Bau-Soll in quantitativer, qualitativer und terminlicher Hinsicht einwandfrei und zu einem angemessenen Preis mit einer angemessenen Gewinnspanne erbringen. Soweit erforderlich, wird sich das BMUB für eine Anpassung der VOB einsetzen.

### 25. Pilotverfahren zu Partnering-Modellen

Im europäischen Ausland und in der Privatwirtschaft werden bei größeren öffentlichen Bauvorhaben zuneh-

mend partnerschaftlich orientierte Vertragsmodelle angewendet. Es sind bisher noch keine substantiell bewertbaren und übertragbaren Untersuchungsergebnisse über den Erfolg derartiger Vertragsmodelle für das öffentliche Bauen in Deutschland bekannt. Das BMUB wird ergebnisoffen darauf hinwirken, dass im Rahmen von Pilotverfahren in seinem Zuständigkeitsbereich Erfahrungen auch mit alternativen Vertragsformen gesammelt werden (z. B. Open Books, Target - Cost). Die Vorbereitung eines ersten „Partnering-Modells“ bei einem Großbauvorhaben des Bundes ist bereits weit fortgeschritten.

## Handlungsfeld 8: Straffe interne Verfahren

Von der ersten Bedarfsermittlung bis zur Fertigstellung vergehen bei Projekten des Bundes im In- und Ausland oft viele Jahre. Die Projektvorbereitung dauert im Verhältnis zur Planung- und Baudurchführung oft zu lang. Ursächlich sind dafür u.a. die komplexen internen Verfahren und Strukturen mit einer Vielzahl von Beteiligten, zu langen Abstimmungsdauern und vermeidbaren Redundanzen, z.B. durch Doppelprüfungen und Doppelstrukturen. Die komplexe arbeitsteilige Aufstellung des Bundes bei größeren Hochbauvorhaben birgt trotz formal klarer Spielregeln latent die Gefahr unklarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und damit von Projektstörungen. Sachgerechte Zuständigkeiten, straffe Abläufe und eindeutige Schnittstellen zwischen den Beteiligten auf Bauherrnseite sind aber ein ganz wesentlicher Erfolgsfaktor für Bauprojekte. Auch für die Inbetriebnahme bzw. die Phase der Übergabe des Gebäudes an den Nutzer ist dies von erheblicher Bedeutung.

Die Maßnahmenträger (z. B. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben BImA), Nutzer und Ministerien bauen immer häufiger „eigenen Bausachverstand“ auf. Dadurch entstehen häufig Mehrfachbefassungen bzw. Doppelprüfungen mit vermeidbaren Verzögerungen. Die an sich klaren Verantwortlichkeiten verwischen sich zunehmend.

Häufig wird die im Regelwerk vorgegebene zeitliche und logische Reihenfolge bei der Erstellung der haushaltsbegründenden Unterlagen für ein Bauvorhaben (Bedarfsplanung - Variantenuntersuchung - Qualifizierung zur Haushaltsunterlage) nicht eingehalten. Dadurch geht Zeit verloren und es entstehen Mehrkosten infolge von Doppelbearbeitungen und Änderungsplanungen.

Interne Prüfungen und Genehmigungen oberhalb der Projektebene beschränken sich häufig nicht auf die wesentlichen Gesichtspunkte sowie auf die jeweilige Zuständigkeit und dauern in der Regel zu lange.

In der Endphase der Fertigstellung entsteht häufig Zeitverzug. Die Definitionen von Abnahmereife gemäß Bauvertrag und Übergabereife gemäß internem

Regelwerk sind nicht kongruent bzw. werden von Bauverwaltung und Maßnahmenträger unterschiedlich ausgelegt, so dass Maßnahmenträger wegen vermeintlich geringer Restmängel häufig die Übernahme verweigern. Zudem nimmt die Beseitigung von Restmängeln und die Einregulierung und Inbetriebnahme der Gebäudetechnik häufig mehr Zeit in Anspruch als geplant.

Defizite in internen Verfahren waren z.B. bei den Projekten „Neu- und Umbau Bundesarchiv Berlin“, „Sanierung Bundeskriminalamt in Wiesbaden, Baumaßnahme Rückbau Kriminaltechnik“ und „Neubau Kanzlei der Deutschen Botschaft in La Paz / Bolivien“ eine der wesentlichen Ursachen für Probleme bei der Termin- und Kostensicherheit. Beim Bundesarchiv Berlin und der Sanierung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden waren nach der baufachlichen Genehmigung durch das BMUB bis hin zur haushaltsrechtlichen Anerkennung nochmals intensive Abstimmungen zwischen den beteiligten Ressorts erforderlich, bei denen auch baufachliche Themen wieder hinterfragt wurden. Das Verfahren erforderte dadurch einen sehr langen Zeitraum. Beim Neubau der Kanzlei der Deutschen Botschaft in La Paz, einem vergleichsweise kleinen Projekt, vergingen zwischen Planungsauftrag bis zur haushaltsmäßigen Anerkennung der EW-Bau neun Jahre. Mit einer besseren Steuerung und klareren Aufgabenwahrnehmung der Beteiligten hätte erheblich Zeit eingespart werden können.

## 26. Klare Strukturierung Phase der Projektvorbereitung bis zur ES-Bau Erstellung

Der Projektstart eines Bauvorhabens muss künftig klarer definiert werden. Voraussetzung für den Projektstart ist eine durch das für den Nutzer zuständige Bundesressort genehmigte Bedarfsplanung des Nutzers bzw. Maßnahmenträgers. Bis zu diesem Zeitpunkt sind Planungen weder sinnvoll noch erforderlich. Die sich anschließende Phase der Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Bedarfsdeckung sowie die Weiterqualifizierung zur Haushaltsunterlage sind dagegen wesentlich durch fachliche und immobilienökonomische Fragestellungen geprägt. Die Weiterqualifizierung zur ES-Bau sollte wiederum nur erfolgen, wenn die Variantenuntersuchung abgeschlossen ist und die Wirtschaftlichkeit der Eigenbaulösung bestätigt wurde. Durch eine klar strukturierte Vorgehensweise werden das Risiko von Doppelplanungen verringert und evtl. verlorene Planungskosten vermieden. Das BMUB wird sich zudem dafür einsetzen, dass abweichend von den bisherigen Regelungen, die Bauverwaltung mit Abschluss der nutzerseitigen Bedarfsplanung neben der fachlichen Beratung wieder eine stärkere Koordinierungs- und Managementfunktion sowie die Gesamtprojektleitung übernimmt, um so die Dauer der Vorprojektphase zu verkürzen.

## 27. Vermeidung von Doppelstrukturen und Doppelbefassungen

Das BMUB wird bei BMF, den Maßnahmenträgern und den für die Nutzer zuständigen Ressorts eine „Rückbesinnung“ auf die ureigenen Zuständigkeiten und Kernkompetenzen einfordern. Nutzer und Maßnahmenträger sollten sich wieder stärker auf die Bedarfsplanung und den Betrieb konzentrieren, die Bundesbauverwaltung sollte das Gesamtprojektmanagement sowie die Projektplanung und -durchführung noch weiter professionalisieren. Auch die internen Prüf- und Genehmigungsprozesse, die in vielen Fällen zu vermeidbaren Verzögerungen und damit zu Projektrisiken beitragen, wird BMUB mit dem Ziel überprüfen, Mehrfachzuständigkeiten und Doppelprüfungen abzubauen. Ziel des BMUB ist es, dass jede Institution nur die Auf-

gaben übernimmt, für die sie zuständig und qualifiziert ist, und dass innerhalb der beteiligten Institutionen mit z.T. mehreren Hierarchieebenen die Verantwortlichkeiten klar personalisiert sind.

## 28. Reduzierung von internen Prüf- und Genehmigungszeiten

Das BMUB wird sich dafür einsetzen, dass sich die an den internen Prüf- und Genehmigungsverfahren beteiligten Institutionen noch stärker auf die jeweils relevanten Gesichtspunkte und die interne Qualitätssicherung beschränken. Prüfungs- und Genehmigungszeiten sollen planbarer gestaltet und deutlich verkürzt werden, indem z.B. Prüf- und Genehmigungsfristen festgelegt werden. Für BMUB vorstellbar ist z.B., dass für das interne komplexe Genehmigungs- und Anerkennungsverfahren nach § 24 BHO (haushaltsbegründende Unterlagen) ein Regelzeitraum von 3 bis maximal 6 Monaten vereinbart wird.

## 29. Verbessertes Inbetriebnahme-Management und Übergabeverfahren

Das BMUB wird darauf hinwirken, dass die Schnittstellen und Verfahrensschritte in der kritischen Projektendphase im Übergang von Baufertigstellung bis zur Übernahme durch den Maßnahmenträger zwischen Bundesbauverwaltung (inkl. deren Planer und Firmen), Maßnahmenträger und Nutzer (inkl. deren Planer und Firmen) sachgerechter und konkreter festgelegt werden. Weiter sollte im Regelwerk und in den Bauverträgen konkretisiert werden, in welchem Zustand der Mängelbeseitigung ein Gebäude abnahme- bzw. übergabereif ist.

## Handlungsfeld 9: Angemessene Ausstattung Bundesbauverwaltung

In den 1980er und 1990er Jahren war es im Sinne eines „schlanken Staates“ überwiegend erklärter politischer Wille, den Staat auf seine Kernaufgaben im engsten Sinne zu begrenzen und sich so weit wie möglich zur Aufgabenerledigung Privater zu bedienen. Hinzu kamen die generellen Stelleneinsparvorgaben in den letzten Jahren aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierungen. Im Ergebnis entsprechender politischer Vorgaben wurde auch das für den Bundesbau tätige Personal in den letzten Jahrzehnten massiv reduziert. Der Personalabbau ist in einzelnen Bereichen so weit fortgeschritten, dass die Aufgaben teilweise nur noch mit Qualitätseinbußen, zeitlicher Verzögerung und hohen Kosten- und Terminrisiken erledigt werden können.

Bedingt durch die differenzierte Struktur der Bundesbauverwaltung mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung als eigener Behörde und 15 für den Bund als seine Organe in den Ländern tätigen Bauverwaltungen zeigen sich deutliche Unterschiede bei den einzelnen Bauverwaltungen hinsichtlich Leitbild, Rechtsform, Aufbau, Organisation, aber auch beim Umfang der mit eigenem Personal erbrachten Leistungen. Zum Teil werden bei größeren komplexen Hochbauvorhaben des Bundes neben den Planungsleistungen auch die kompletten Projektsteuerungsleistungen an externe Büros vergeben. Durch den hohen Fremdvergabeanteil sind zudem Steuerungsmöglichkeiten bei Schwankungen im Auftragsvolumen nur noch begrenzt gegeben.

Die größeren Bundesbaumaßnahmen stellen aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit und Komplexität regelmäßig sehr hohe Anforderungen an alle Beteiligten, insbesondere an die Bauverwaltung. Es ist immer mehr Management- und Expertenwissen aus verschiedensten Bereichen erforderlich. Wichtig ist es, das Wissen und die gewonnenen Erfahrungen zielgerichtet und präzise zu sichern, um diese für andere Projekte und Personen verfügbar und übertragbar zu machen.

Defizite durch eine unzureichende Personalausstattung der Bauverwaltung waren z. B. bei dem Projekt „Neubau eines Hochsicherheitslaborgebäudes für das

Robert-Koch-Institut in Berlin“ eine mit entscheidende Ursache für Probleme bei der Kosten- und Termineinhaltung. Beim Robert-Koch-Institut wiesen die Leistungen des Generalplaners erhebliche Defizite auf. Die Projektsteuerung war aus Kapazitätsgründen ebenfalls extern vergeben. Aufgrund des zu geringen eigenen Personaleinsatzes hat die Bauverwaltung die Probleme nicht rechtzeitig erkannt und konnte nicht rechtzeitig gegensteuern.



### 30. Sich weiter entwickelnde Bundesbauverwaltung

Das BMUB setzt sich dafür ein, dass die Bundesbauverwaltung kontinuierlich ihre Aufbau- und Ablauforganisation auf den Prüfstand stellt und weiterentwickelt. Dazu werden bei Bedarf einvernehmliche, situationsbezogene Organisationsuntersuchungen mit Unterstützung auch externer Berater erfolgen, um die Effizienz einzelner Bereiche zu bestätigen oder, falls erforderlich, zu steigern.

### 31. Angemessene Eigenerledigung von Planungsleistungen

Das BMUB setzt sich für einen angemessenen Eigenerledigungsanteil der Bauverwaltungen auch bei Planungsleistungen ein. Dies verbessert die Reaktionszeit bei dringenden Vorhaben, unterstützt die Wirtschaftlichkeit in frühen Projektphasen und trägt zum Erhalt der fachlichen Kompetenz der Bauverwaltungen bei. Das BMUB wird die Entwicklung der Bundesbauverwaltung im Sinne einer Baumanagementverwaltung mit eigener fachlicher Expertise und Leistungsfähigkeit fördern.

### 32. Verbesserte Fortbildung und Wissensmanagement

Das BMUB entwickelt ein übergreifendes Fortbildungsangebot und unterstützt die Umsetzung von internen Konzepten zum Wissenstransfer in der Bundesbauverwaltung. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf dem Projektmanagement. Das BMUB wird den Erfahrungsaustausch zu den relevanten Themen innerhalb der Bundesbauverwaltung und im Zusammenwirken mit den übrigen Planungs- und Baubeteiligten fördern, die Bildung von Kompetenzzentren innerhalb der Bundesbauverwaltung prüfen und einen offenen Austausch auch mit Vertretern aus dem nichtöffentlichen Bereich initiieren.

### 33. Verbesserte Grundlagenpflege

Das BMUB verbessert kontinuierlich die Pflege, Bereitstellung und Nutzung von belastbaren Grundlagendaten sowie von Fachinformationen (z. B. im Hinblick auf Baukosten, Betriebskosten, Bauwerksdaten etc.). Die vorhandenen Informationssysteme und Datenbanken dafür sollen ausgebaut und verbreitert werden. Das BMUB wird ein Konzept zur Evaluierung von größeren Hochbauprojekten der Bundesbauverwaltung entwickeln und einführen. Dadurch sollen Erfahrungen, insbesondere auch unter Projektmanagementgesichtspunkten, im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele systematisch ausgewertet und für künftige Projekte gesichert werden.

### 34. Effiziente Bundesbauverwaltung mit angemessener Personalausstattung

Das BMUB hat bereits die Grundstruktur eines übergeordneten Ressourcen-Controllings der Bundesbauverwaltung entwickelt. Ziel ist eine angemessene Ressourcenbemessung und -steuerung des internen Personals auf Grundlage eines übergreifenden Kennzahlenvergleichs. Dazu wurde inzwischen u.a. eine Datenbank (eVKE) eingerichtet, in der bundesweit auf einheitlicher Grundlage projektspezifisch Kosten- und Leistungsdaten (Planzahlen/IST-Zahlen) erfasst und ausgewertet werden. Die Datenbank ist bereits im Wirkbetrieb, die Dateneingabe noch in der Aufbauphase.

## Kurzfassung

In der Öffentlichkeit bekannte Großprojekte wie Elbphilharmonie, Stuttgart 21 oder der Flughafen Berlin Brandenburg International kosten mehr und dauern länger als angekündigt. Es entsteht der Eindruck, dass die öffentliche Hand den Kosten- und Zeitrahmen bei ihren Bauprojekten nicht im Griff hat. Auch bei Hochbaumaßnahmen des Bundes, für die das Bundesbauministerium letztverantwortlich ist, kommt es zu Kosten- und Terminverzögerungen. Von 300 untersuchten Projekten mit mehr als 10 Mio. Baukosten liegen mehr als 40 % nicht annähernd im ursprünglich prognostizierten Kostenrahmen, 35 % nicht annähernd im Terminrahmen. Es besteht Handlungsbedarf.

Mit dem Aktionsprogramm „Reform Bundesbau“ wollen wir wirksam gegensteuern. Wir haben die Hauptgründe benannt, 9 Handlungsfelder identifiziert und 34 Maßnahmenempfehlungen entwickelt, um mittel- und längerfristig eine deutliche Verbesserung der Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit zu erreichen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einer Verbesserung der Umsetzungskompetenz. Ergänzend machen wir auch Vorschläge zur begrenzten Änderung von Regelwerken und im Bundesbau üblichen Vergabe- und Vertragsregelungen.

Verbesserungen fordern wir von allen am Bau Beteiligten ein: von Maßnahmenträgern und Nutzern, von beteiligten Ministerien, von der Bundesbauverwaltung, die für Projektmanagement und -durchführung verantwortlich ist, und nicht zuletzt auch von den Planern und Bauunternehmen, die im Auftrag des Bundes den weit überwiegenden Teil der Planungs- und sämtliche Bauleistungen erbringen und damit ganz wesentlich zum Projekterfolg oder -misserfolg beitragen. Exemplarisch möchten wir einige Punkte nennen:

### 1. Starkes Projektmanagement

Wir werden die Befugnisse der Projektleiterinnen und Projektleiter der Bundesbauverwaltung stärken und die Kernkompetenz der Bauverwaltung im Projektmanagement weiter verbessern. Komplettvergaben der Projektsteuerungsaufgaben an Externe haben sich in

vielen Fällen nicht bewährt.

Durch effizientere Organisation und weitere fachliche Qualifizierung wollen wir die Qualitätssicherung bei Planungs- und Bauleistungen verbessern. Wir wollen uns einheitliche Standards für gutes Projektmanagement geben und in einer Projektmanagementrichtlinie sowie einem Musterprojekthandbuch festlegen. Dabei wollen wir anwendungsbezogene Tools nach dem Best-Practice Prinzip bereitstellen.

### 2. Belastbare Bedarfsplanung

Wir wollen uns bei Nutzern und Maßnahmenträgern für eine frühzeitigere und aktivere Einbindung der Bundesbauverwaltung in der Phase der Projektvorbereitung einsetzen und so zur Verbesserung der Bedarfsplanung beitragen. Eine umfassende und belastbare Bedarfsplanung hilft spätere kosten- und zeitintensive Änderungen zu vermeiden.

### 3. Prognose und Veranschlagung von Projektrisiken

Wir werden Vorgaben für ein systematisches Risikomanagement in Form einer Risikomanagementrichtlinie entwickeln und im Regelwerk für den Bundeshochbau verankern.

In Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen wollen wir dafür sorgen, dass angemessene Risikokosten einschließlich der Preisentwicklung im Haushalt klar benannt und veranschlagt werden. Dies ist bisher nicht der Fall.

### 4. Belastbare Termin- und Kostenaussagen

Wir werden bei komplexen Bauvorhaben künftig verstärkt vertiefte und belastbarere Planungen zur Grundlage der Veranschlagung im Bundeshaushalt machen. Nicht belastbare Schätzkosten bringen uns nicht weiter. Die momentane überwiegende Praxis der Genehmigung und Veranschlagung der Baukosten lediglich aufgrund von Kennwerten ermöglicht bei komplexen Vorhaben keine ausreichende Kosten- und Terminalsicherheit.

## 5. Auswahl der besten Planer, Bauunternehmen und Angebote

Bei der Wertung der Angebote wollen wir stärker als bisher qualitäts- und leistungsorientierte Kriterien anwenden und nicht nur den reinen Angebotspreis. Wir werden das Vergabehandbuch des Bundes mit rechtssicheren Handlungsanleitungen konkretisieren und ergänzen. Der hohe Preisdruck verleitet Anbieter von Bauleistungen häufig dazu, zu niedrige Angebote abzugeben. Nach Auftragserteilung muss das „Delta“ dann durch Nachträge oder Abstriche bei der Qualität wieder hereingeholt werden.

## 6. Schnelle Reaktion bei Planungs- und Bauablaufstörungen

Wir werden vergaberechtlich prüfen, inwieweit die aufschiebende Wirkung von Nachprüfungsverfahren begrenzt und Ersatzvornahmen nach Insolvenz oder Kündigungen vereinfacht und beschleunigt erfolgen können.

Wir werden – zunächst bei Pilotprojekten – außergerichtliche Streitschlichtungsverfahren anwenden, um schneller verbindliche Entscheidungen bei Konfliktfällen zu erzielen.

Wir wollen berechenbare Regelungen zur Risikoverteilung und Vergütung im Falle von Bauzeitverlängerungen schaffen.

Wir werden uns dafür einsetzen, rechtzeitig und konsequent Gegenmaßnahmen bei Schlechtleistungen zu ergreifen.

## 7. Neue Partnerschaftliche Vertragsmodelle

Wir werden weitere Pilotverfahren mit Partnering-Elementen durchführen und die Anwendung von alternativen Vertragsformen (z. B. Open-Books, Target-Cost) testen.

Wir werden uns dafür einsetzen, wirksame Bonus-/Malus-Systeme zur Integration in Planer- und Bauverträge zu entwickeln.

Wir wollen im Vergabehandbuch des Bundes darauf hinwirken, dass die vorzulegenden Kalkulationsunterlagen noch größere Transparenz aufweisen, um

taktische Angebote vor Zuschlagserteilung besser ausschließen zu können.

## 8. Straffe interne Verfahren

Wir werden in der Vorprojektphase strikt auf eine sukzessive Abarbeitung der Schritte „Bedarfsplanung, Variantenuntersuchung und Weiterqualifizierung zur Haushaltsunterlage“ verpflichten und die Beteiligten hierfür sensibilisieren. Eine bessere Organisation der Abläufe spart Zeit und Geld.

Wir wollen präzise Schnittstellendefinitionen erarbeiten und alle Beteiligten hinsichtlich Ihrer Zuständigkeiten sensibilisieren. Das verhindert Doppelbefassungen und Doppelstrukturen.

Wir werden für eine bessere Restabwicklung und Mängelbeseitigung der Gewerke sorgen, z. B. indem wir detaillierte Kriterien für die Abnahmefähigkeit von Bauleistungen vertraglich festlegen. Dies erleichtert und verkürzt das Verfahren zur Übergabe an die Nutzer. Wir werden bei Pilotvorhaben testen, zusammen mit den Bauleistungen auch Betreiberleistungen für die ersten Nutzungsjahre zu beauftragen.

## 9. Angemessene Ausstattung Bundesbauverwaltung

Wir wollen unser bereits im Aufbau befindliches System zum Ressourcencontrolling bauverwaltungsübergreifend weiterentwickeln und in Abhängigkeit von festgelegten Leistungskennwerten für eine angemessene Personalausstattung der Bauverwaltung sorgen. Wir werden die Bereitstellung, Pflege und Nutzung von Grundlagendaten verbessern und die bestehenden Datenbanken weiterentwickeln.

Wir wollen die fachlichen Kompetenzen der Bundesbauverwaltung und den Wissenstransfer weiter verbessern. Dazu müssen wir einen angemessenen Anteil an Eigenerledigung sicherstellen.

## Abkürzungsverzeichnis

|        |  |
|--------|--|
| BBR    | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung                               |
| BHO    | Bundeshaushaltsordnung   |
| BImA   | Bundesanstalt für Immobilienaufgaben                                 |
| BMF    | Bundesministerium der Finanzen                                       |
| BMUB   | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit |
| BMVBS  | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung              |
| ES-Bau | Entscheidungsunterlage Bau   |
| EW-Bau | Entwurfsunterlage Bau  |
| GWB    | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen                               |
| RBBau  | Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes          |
| VHB    | Vergabehandbuch des Bundes   |
| VOB    | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen                       |

