

## **Bericht** **des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur**

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 16./17. September 2015 in Berlin  
und der Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 8./9. Oktober 2015 in Worms

**TOP 4.3c)/  
TOP 4.1b) Nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur – Reformkommission Bau von Großprojekten**

Die „Reformkommission Bau von Großprojekten“ hat am 29. Juni 2015 ihren Endbericht vorgelegt. Dieser enthält Handlungsempfehlungen, wie die Planung und Realisierung von Großprojekten strukturell verbessert werden kann, um einen effizienten Umgang mit öffentlichen Geldern, mehr Termintreue und die Einhaltung des Kostenrahmens zu erreichen. Der Bericht ist als Anlage beigefügt.

Besonders hervorzuheben sind zehn Kernhandlungsempfehlungen der Reformkommission, die nach Auffassung des BMVI bei vom Bund finanzierten und durch die öffentlichen Bauverwaltungen umgesetzten Großprojekten Anwendung finden sollten. Dafür wird gegenwärtig eine Vorlage für das Bundeskabinett vorbereitet. Insoweit die Straßenbauverwaltungen der Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung betroffen sind, wird BMVI nach Verabschiedung der Kabinettsvorlage zur Umsetzung der Vorschläge auf die Länder zugehen.

Die Handlungsempfehlungen der Reformkommission beziehen sich auf Bauprojekte mit einem Investitionsvolumen von mehr als 100 Mio. Euro und werden bei konsequenter Umsetzung eine neue Baukultur herbeiführen. BMVI geht davon aus, dass diese Empfehlungen auch für kleinere Straßenbauprojekte und z.B. beim Bau von Landesstraßen vorbildhaft sein werden.

1. **Kooperatives Planen im Team:** Planungsfehler sind häufig der unzureichenden Koordination der jeweiligen Fachplaner geschuldet.

Die Planung sollte deshalb frühzeitig im Rahmen einer interdisziplinären Zusammenarbeit erfolgen, bei der alle Planungsbestandteile detailliert ermittelt und kontinuierlich untereinander abgestimmt werden. Nachträgliche Planänderungen sollten vor allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Kosten, Termine und Risiken transparent gemacht werden.

2. **Erst planen, dann bauen:** Großprojekte werden nicht immer detailliert genug geplant. Teilweise wird mit Baumaßnahmen schon vor Abschluss der Planungen begonnen, wodurch die Gefahr von inkompatiblen Teilplanungen steigt.

Mit dem Bau sollte deshalb erst begonnen werden, wenn eine lückenlose integrierte Bauablaufplanung für das genehmigte Bauvorhaben als zusammenfassendes Dokument, inklusive detaillierter Angaben zu Schnittstellen zwischen einzelnen Gewerken, Kosten, Risiken und Terminen vorliegt.

3. **Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt:** Kein Projekt ist risikofrei. Mit Risiken muss man sich auseinandersetzen; sie können nicht ignoriert werden.

Die frühzeitige Implementierung eines effektiven Risikomanagements sollte verbindlich vorgeschrieben werden und Voraussetzung für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln sein. Risiken sollten im Haushalt berücksichtigt werden. Zur Verbesserung der Risikoabschätzung bei künftigen Projekten sollten Informationen zu Schadensereignissen in realisierten Projekten systematisch erfasst und in Datenbanken zur Verfügung gestellt werden.

4. **Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten:** Das billigste Angebot ist nicht immer das wirtschaftlichste. Teilweise werden nicht kostendeckende Angebote mit dem Ziel abgegeben, eine positive Auftragsrendite über Nachtragsforderungen zu erstreiten.

Deshalb sollte die Vergabe von Bauleistungen nicht ausschließlich auf Basis des Preises erfolgen, sondern qualitative Aspekte z.B. der Bauausführung mit einbeziehen. Dazu ist eine Änderung der öffentlichen Vergabepaxis auf allen Verwaltungsebenen erforderlich.

5. **Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit:** Großprojekte sind häufig geprägt von Misstrauen und Streit mit entsprechenden Auswirkungen auf Kosten und Termine. Ursachen sind oft Defizite in der Kommunikation und Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten, die unter Ziffer 4 genannten Nachtragsforderungen oder auch die Bereitschaft Konflikte eskalieren zu lassen, statt sie möglichst frühzeitig zu lösen.

Alle Projektbeteiligten sollten sich von Beginn an zu einer fairen, an gemeinsamen Zielen orientierenden kooperativen Zusammenarbeit verpflichten. Sie kann sowohl durch monetäre Anreize, wie z.B. Bonus-Malus-Regelungen, als auch durch ideelle Maßnahmen (z.B. gemeinsame Projekt-Charta) gefördert werden.

6. **Außergerichtliche Streitbeilegung:** Zur frühzeitigen Lösung entstehender Konflikte werden Mechanismen der außergerichtlichen Streitbeilegung (z.B. Mediation, Schlichtung, Adjudikation) kaum genutzt.

In den Verträgen mit den Projektbeteiligten sollten deshalb sowohl interne als auch externe Konfliktlösungsmechanismen häufiger verankert werden. Dazu sollte die öffentliche Hand rechtliche Hemmnisse für die Durchführung externer Streitbeilegungsverfahren beseitigen und Verfahrensordnungen für Mediation und Adjudikation zur Verfügung zu stellen, aus denen öffentliche Bauherren die jeweils geeigneten Instrumente auswählen können.

7. **Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:** Auf die Auswahl des geeigneten Beschaffungsmodells legen öffentliche Bauherren nicht immer das notwendige Gewicht. Effizienzpotentiale bleiben dadurch teilweise ungenutzt.

Regelmäßig sollten daher im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Bundes- oder Landeshaushaltsordnungen verschiedene Beschaffungsvarianten untersucht werden. Dies sollte Voraussetzung für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln sein. Über das jeweilige Beschaffungsmodell sollte maßgeblich auf Basis der Wirtschaftlichkeit entschieden werden.

8. **Klare Prozesse und Zuständigkeiten; Kompetenzzentren:** Die Bauherrenkompetenz genügt nicht immer den Anforderungen eines Großprojekts. Darüber hinaus legen öffentliche Bauherren die Verantwortlichkeiten, Entscheidungskompetenzen, Entscheidungswege und -fristen nicht immer klar fest.

Abläufe, Informations- und Entscheidungsstrukturen sollten frühzeitig und klar definiert und in einem Projekthandbuch schriftlich festgehalten werden. Der Bauherr sollte sorgfältig abwägen, wie er die erforderlichen Projektleitungs- und Projektsteuerungskompetenzen sicherstellt. Für nicht delegierbare oder von ihnen selbst durchgeführte Aufgaben sollten Bauherren eigenes qualifiziertes Personal vorhalten. Hier sind alle öffentlichen Baulastträger gefordert. Soweit die personel-

len und fachlichen Kompetenzen beim Bauherrn nicht ausreichen, sollte er Kompetenzzentren nutzen können, die verschiedenen öffentlichen Auftraggebern zur Verfügung stehen. Dazu sollte die öffentliche Hand entsprechende Kompetenzzentren schaffen.

9. **Stärkere Transparenz und Kontrolle:** Ein regelmäßiges und unabhängiges Controlling als Grundlage einer effizienten Projektsteuerung ist bei Großprojekten oft nicht vorhanden. Es fehlt zudem häufig an der notwendigen Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Der Bauherr sollte eine Organisationsstruktur schaffen, die eine effiziente Steuerung und Kontrolle gewährleistet. Die Umsetzung dieser Empfehlung könnte z.B. im Rahmen der Bund-Länder-Gespräche über eine Optimierung der Auftragsverwaltung im Bereich des Bundesfernstraßenbaus geprüft werden.

Der Bauherr sollte eine frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung durchführen und die Öffentlichkeit regelmäßig über den aktuellen Projektstand unterrichten. Die ersten Zahlen zu Projektkosten und Fertigstellungsterminen sollten erst auf Basis einer hinreichend belastbaren Planung öffentlich kommuniziert werden.

10. **Verstärkte Nutzung digitaler Methoden – Building Information Modeling (BIM):** Digitale Methoden des Planens, Bauens und Betriebens von Bauwerken werden bisher kaum genutzt. Sie können jedoch z.B. durch die Visualisierung von Projektvarianten, konsistente Planungen oder Simulationen zur Sicherstellung eines friktionslosen Bauablaufs die Projektrealisierung erheblich unterstützen.

Der Bauherr, also auch Bund, Länder und Kommunen, sollte – ebenso wie alle anderen Projektbeteiligten – digitale Methoden im gesamten Projektverlauf verstärkt nutzen. Es sollten etappenweise die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass BIM in zunehmendem Umfang bei der Planung und Realisierung von öffentlichen Großprojekten angewendet werden kann.

Zur Förderung des Einsatzes digitaler Methoden des Planens, Bauens und Betriebs von Bauwerken im Bereich der öffentlichen Hand wird gegenwärtig im Auftrag des BMVI ein Stufenplan zur Einführung von BIM entwickelt. Dieser soll u.a. aufzeigen, ab wann öf-

fentliche Auftraggeber welche Anforderungen zum Planen und Bauen mit BIM festlegen können bzw. werden und welche Voraussetzungen auf Seiten aller Beteiligten dafür notwendigerweise zu schaffen sind.

Mit der Erstellung des Stufenplans wurde die Gesellschaft *planen – bauen 4.0* beauftragt. Die Länder werden in den Prozess der Entwicklung des Stufenplans mit eingebunden. Sie werden zudem gebeten, ebenfalls bei ihren Straßenbauprojekten Erfahrungen mit BIM zu sammeln und dessen Anwendung weiter voranzutreiben.

BMVI lässt in insgesamt vier Projekten die Anwendung von BIM erproben und wissenschaftlich begleiten:

- Brücke im Zuge der B107n in Sachsen (DEGES),
- Petersdorfer Brücke im Zuge der A19 in Mecklenburg-Vorpommern (DEGES).
- Eisenbahntunnel Rastatt im Rahmen der Ausbau-/Neubaustrecke Karlsruhe-Basel (DB AG)
- Eisenbahnüberführung Filstal im Rahmen der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm (DB AG).

BMVI wird darüber hinaus in vier weiteren Pilotprojekten die Anwendung von modernen Risikomanagementmethoden erproben:

- A 7, Rader Hochbrücke über den Nord-Ostsee-Kanal bei Rendsburg,
- A 40, 8-streifiger Ausbau zwischen AS Duisburg/Homberg – AS Duisburg/Häfen einschließlich der Rheinbrücke Duisburg/Häfen,
- B 85, OU Altenkreith mit Anschluss B 16 im Landkreis Cham / Oberpfalz,
- B 301, Nordostumfahrung Freising nordöstlich von München.

Die beiden erstgenannten Projekte werden von der DEGES, die letztgenannten von der bayerischen Straßenbauverwaltung durchgeführt. Die Vergabe der projektbegleitenden Beratung zur Durchführung des Risikomanagements ist in Vorbereitung.

Vorgesehen sind zudem folgende Pilotprojekte zur Partnerschaftlichen Projektzusammenarbeit:

- A 10 – Achtstreifige Erweiterung zwischen dem Dreieck Nuthetal und dem Dreieck Potsdam (südlicher Berliner Ring)
- A 44 –Neubau der Wehre-Talbrücke zwischen Kassel und Eisenach
- A1 - Tank- und Rastanlage Lichtendorf Süd.