IM FOKUS

Großprojektmanagement neu definiert: Welche Veränderungen hat die Reformkommission eingeleitet?

Wenn Medien über Großprojekte berichten, dann fast immer über die problematischen wie etwa den Berliner Flughafen. Mit Großprojekten wie dem Tunnel Rastatt, der ab 2022 über vier Kilometer das gesamte Stadtgebiet unterqueren soll, verbinden hingegen zurzeit lediglich Anwohner und Eingeweihte etwas. Dabei ist dies eines der aktuellen Pilotprojekte, mit dem die Bundesregierung zeigen will, dass die Handlungsempfehlungen der „Reformkommission Bau von Großprojekten" zum Erfolg führen können.

Diese Empfehlungen waren die Grundlage für den „Aktionsplan Großprojekte" der Bundesregierung und haben das Ziel, Kosten und Zeitrahmen besser einzuhalten und das schlechte Image öffentlicher Infrastrukturprojekte zu verbessern.

Neben Direktiven wie „Erst planen, dann bauen", und „Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten" (vgl. Textkasten, S. 13) stehen im „Aktionsplan Großprojekte" Hinweise, die den Projektablauf stark verändern dürften: Das sind die Forderungen nach mehr Partnerschaft und Kooperation in der Projektzusammenarbeit, nach einem funktionierenden und effizienten Risikomanagement sowie nach der Nutzung digitaler Methoden. Auf diesen drei Themen liegt im Folgenden der Fokus. Nur ein Jahr nach Ende der Reformkommission lassen sich anhand der aktuellen Pilotprojekte zwar noch keine abschließenden Erfahrungen oder Verbesserungen ablesen, doch es wird erörtert, inwieweit diese Maßnahmen derzeit zum Einsatz kommen und welche Herausforderungen bei ihrer Umsetzung bestehen.

1. Risikomanagementsysteme gegen Kostensteigerung und Verzögerungen

So gängig der Begriff des Risikomanagements in der betriebswirtschaftlichen Praxis bereits ist, so wenig ausgereift ist das Risikomanagement (RM) noch in vielen öffentlichen Organisationen. Bei deutschen öffentlichen Großprojekten existiert laut Votum der Reformkommission[1] – anders als bei privatwirtschaftlich entwickelten Großprojekten – kein einheitliches Risikomanagement im Sinne einer systematischen Erkennung, Analyse, Bewertung, Überwachung und Kontrolle von Risiken. Auffällig ist die Situation etwa im Bundesfernstraßenbau: Bei Großprojekten ist hier lediglich ein Ereignismanagement im Schadensfall vorgesehen, was vor allem einem Krisenmanagement gleichkommt. Die Begründung der Experten aus der Reformkommission: Die Länder hätten keinen Anreiz, im Rahmen der Planung – deren Kosten sie im Gegensatz zum eigentlichen Bau selbst tragen – für ein fundiertes Risikomanagement mehr Mittel aufzuwenden, um die späteren Investitionskosten zu senken (vgl. auch den Gastkommentar in dieser Ausgabe, S. 4).[2]

Nach Abschluss der Reformkommission empfahl die Bundesregierung „künftig ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement" gemäß der Normen ISO 31000 und DIN EN 31010 einzuführen. Bereits ab der Bedarfsanalyse soll dieses obligatorisch sein.[3] Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) testet derzeit das vorgeschlagene Risikomanagement in vier Pilotprojekten: der Rader Hochbrücke der A7 über den Nord-Ostsee-Kanal, dem achtstreifigen Ausbau der A40 in Duisburg, der Ortsumgehung der B16/B85 in Roding-Altenkreith sowie der Nordostumfahrung der B301 in Freising.

Typische Risiken gefährden den Projektverlauf

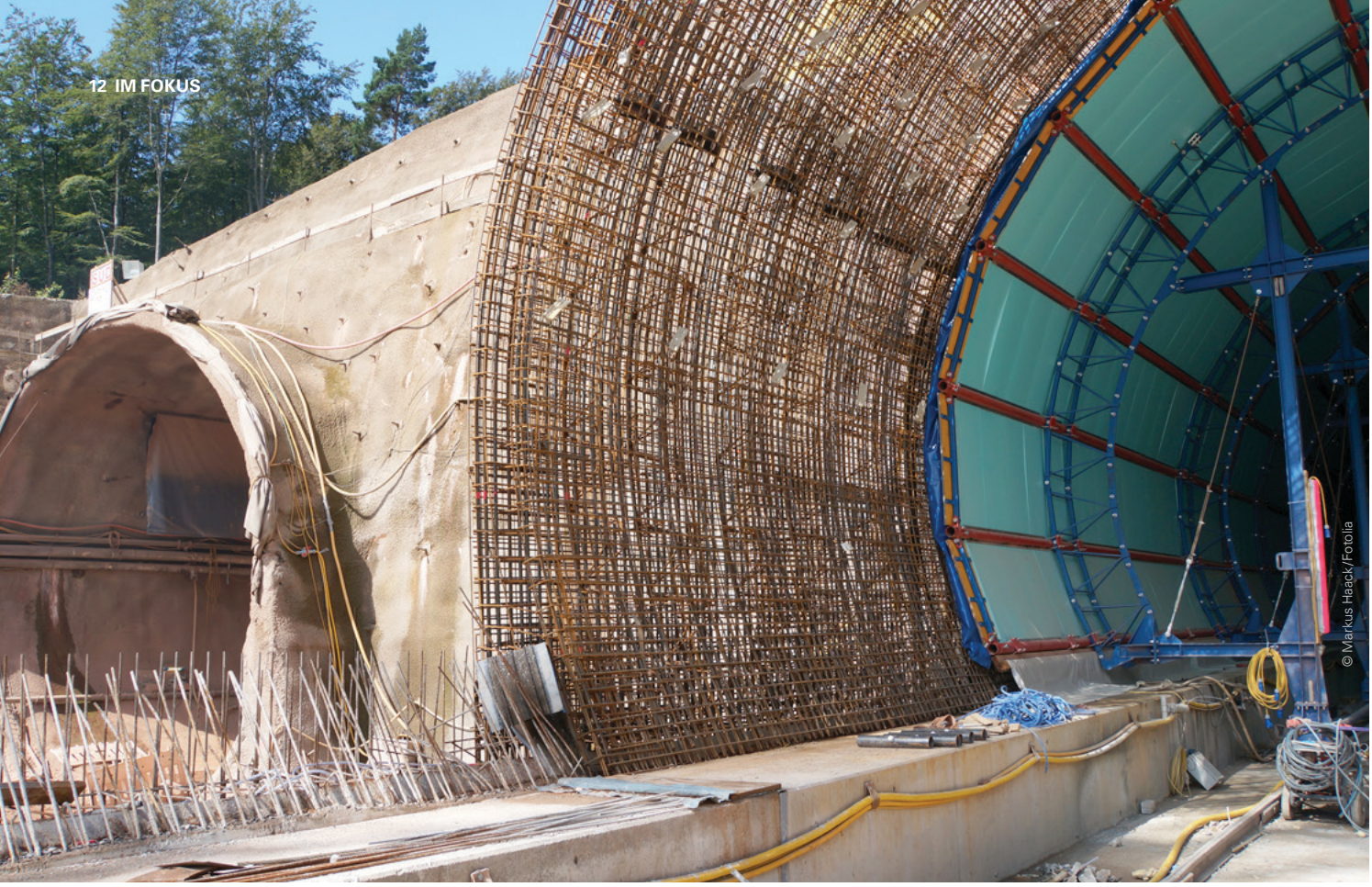
Bei komplexen Infrastrukturprojekten mit einem langen Zeithorizont, vielen Projektparteien und noch mehr einzelnen Mitarbeitern lauern naturgemäß Fehlerquellen. Aus den Projekterfahrungen der Berater für Risikomanagement bei der

1 Vgl. BMVI (2015): Reformkommission Bau von Großprojekten – Endbericht, Juni 2015. Unter: www.bmvi.de

2 Vgl. Ebenda

3 Vgl. Ebenda

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.



Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG heraus gibt es folgende gängige Risiken:

- Fehlende Einbindung von Fachabteilungen in die Prozesse sowie keine zentrale und abgestimmte Definition aller Anforderungen und Verantwortlichkeiten. So werden Rechtsabteilungen bei den Auftraggebern oftmals erst hinzugezogen, wenn ein Problem schon besteht, anstatt diese bereits in die Vertragsgestaltung einzubinden.
- Kostenermittlungen basieren auf veralteten oder zu optimistischen Planzahlen. Bewusst werden mitunter geschönte Zahlen verwendet, um Projektgenehmigungen zu erhalten.[4]
- Die Ausschreibung der Planung erfolgt zu früh, wenn die Bedarfsplanung noch unvollständig oder fehlerhaft ist – etwa auf Basis von Entwürfen. So werden kostspielige Mehrfachplanungen erforderlich.[5]
- Fehlendes Änderungsmanagement und damit kein definierter Plan, wie bei Änderungen im Projektablauf systematisch vorzugehen ist.
- Fehlende Projektsteuerung und ein nicht adressatengerechtes Reporting sowie fehlende Instrumente für Kostencontrolling.
- Fehlendes Gewährleistungsmanagement seitens der öffentlichen Auftraggeber, notwendige Experten werden mitunter viel zu spät hinzugezogen.
- Mangelndes Terminbewusstsein aufgrund fehlender Anreize zur Einhaltung von Zeitplänen. Eine organisierte Zusammenarbeit im Rahmen von Zeitplänen findet somit nicht statt.

2. IT-gestützte Planungsmethoden: digital gleich einfacher?

Digitale Methoden werden für die Planung sowie den Bau und Betrieb öffentlicher Bauwerke laut der Bundesregierung bislang kaum genutzt.[6] Bei der Methode des „Building Information Modeling" (BIM) (dt.: Bauwerksdatenmodellierung) können alle relevanten Produkt- und Objektdaten eines Bauwerks inklusive Termine und Kosten in einem 5D-Modell erfasst, kombiniert und vernetzt werden. Von frühen Konzeptphasen bis hin zum Betrieb soll dies dem effektiven Management von Informationen über den gesamten Lebenszyklus des Bauwerks hinweg dienen. So formuliert es die Anfang 2015 von Verbänden und Institutionen aus der Baubranche gegründete planenbauen 4.0 GmbH. Die Gesellschaft soll die Einführung von BIM in Deutschland forcieren, damit die Anwendung der Methode bis 2020 bei Infrastrukturprojekten des Bundes verbindlich werden kann.

Der vom BMVI im Dezember 2015 vorgestellte Stufenplan für die Einführung von BIM sieht zunächst bis 2017 eine Vorbereitungsphase vor, in der Pilotprojekte durchgeführt und Standardisierungen (zum Beispiel von herstellerneutralen Austauschformaten und Bauteilbeschreibungen) erarbeitet werden.[7] Derzeit gibt es vier Pilotprojekte. Diese werden laut BMVI wissenschaftlich begleitet und ausgewertet[8]: So erprobt die Deutsche Bahn AG die Methodik beim Rastatter Tunnel sowie bei der Filstalbrücke im Neubauprojekt Wendlingen-Ulm. Die Projektmanagementgesellschaft DEGES wendet BIM bei der Erneuerung der Brücke über den Petersdorfer See (A19) in Mecklenburg-Vorpommern und beim Neubau der Auenbachtalbrücke (B107n) bei Chemnitz an. In der zweiten Stufe bis 2020 sollen weitere Pilotprojekte hinzukommen, um über alle Planungs- und Bauphasen hinweg Erfahrungen sammeln zu können.

4 Vgl. hierzu auch Schuster, F./Stancke, R./Wendt, M./Ringrose, M.: Management von Großprojekten – Herausforderungen und Lösungen. In: PublicGovernance, Frühjahr 2013

5 Vgl. hierzu auch Schuster, F./Knake, Ch./Kilon, J.: Herausforderung Infrastruktur. In: PublicGovernance, Frühjahr 2014

6 Vgl. Bundesregierung (2015): Aktionsplan Großprojekte, 9.12.2015, unter: www.bmvi.de

7 Vgl. BMVI (2015): Digitales Planen und Bauen – Stufenplan zur Einführung von Building Information Modeling (BIM). Unter: www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/digitales-bauen.html, zuletzt abgerufen am 22.6.2016

8 Vgl. Ebenda

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Welche Vorteile bietet BIM?

In der Phase der Planung und Realisierung eines Bauprojekts können mit BIM Fachplanungen besser koordiniert und Analyseverfahren schneller und effektiver ablaufen, Einsparpotenziale identifizierbar gemacht und Risiken reduziert werden. Mit Planungsdaten verknüpfte Zeit- /Terminpläne und Kosten sollen die Projektdurchführung erleichtern. Durch die damit entstehende Transparenz eines Bauprojekts werden Wechselwirkungen erkennbar und damit schnellere Reaktionen möglich. Dadurch, dass von Beginn an alle realistischen Kosten offengelegt werden, sollen spätere zusätzliche Kosten gar nicht erst entstehen.[9]

Voraussetzungen für die Anwendung schaffen

Hilfreich für den Einsatz von BIM ist zum einen der Aufbau umfangreicher Datenbanken, in denen etwa sämtliche Baustoffe mit ihren Eigenschaften erfasst werden müssen, um diese digital für Projekte abzurufen.

Wenn BIM zum Standard wird, sollen die Pläne aller Beteiligten von einem Modell abgeleitet werden. Änderungen werden in das integrierte Modell zurückgespielt.

Diese komplexe Ausgangslage könnte vor allem kleinere Kommunen und damit auch kleinere Architekturbüros und Bauplanungsunternehmen vor große Anforderungen stellen.

Die Reformkommission „Bau von Großprojekten“

Aufgrund der öffentlichen Debatte um Großprojekte mit starken Verzögerungen und überschießenden Kosten wurde vom ehemaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im April 2013 die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ ins Leben gerufen, die mit 36 Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Hand und Verbänden besetzt ist.

Die im Rahmen der Kommission diskutierten Lösungsansätze mündeten am 9.12.2015 im „Aktionsplan Großprojekte“ der Bundesregierung. Die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen sollen künftig Impulse dafür geben, bei Bauprojekten im Zuständigkeitsbereich des Bundes mit Investitionskosten über 100 Millionen Euro die „Kostenwahrheit, Kostentransparenz, Effizienz und Termintreue“ zu verbessern.

Der Aktionsplan geht auf folgende zehn Themenfelder ein[11]:

1) Kooperatives Planen im Team
2) Erst planen, dann bauen
3) Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt
4) Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten
5) Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit
6) Außergerichtliche Streitbeilegung
7) Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
8) Klare Prozesse und Zuständigkeiten/Kompetenzzentren
9) Stärkere Transparenz und Kontrolle
10) Nutzung digitaler Methoden – Building Information Modeling

3. Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit: höheres Tempo durch mehr Kooperation?

Ziel einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit ist es, die Konfliktanfälligkeit eines Projekts zu verringern. Die Partner bei einem Infrastrukturprojekt sind neben dem Auftraggeber die Ausführungs- und Planungsunternehmen sowie die späteren Betreiber einer Infrastruktur.

Die Empfehlungen der Großprojekte-Kommission verweisen hier darauf, dass partnerschaftliche Zusammenarbeit zu „besseren und schnellen Entscheidungen, zu einem wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz“ sowie zu einem „lösungsorientierten Vorgehen“ führen. Großprojekte seien aufgrund von mangelnder Kommunikation und fehlender Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten häufig von Misstrauen und Streit geprägt. Die Bundesregierung werde laut Aktionsplan darauf hinwirken, partnerschaftliche Zusammenarbeit verstärkt anzuwenden.[10] Bei zwei Pilotprojekten der DEGES wird diese bereits praktiziert: beim Ausbau der A10 (südlicher Berliner Ring) und bei der neuen Wehre-Talbrücke auf der A44.

Wann werden Projektparteien zu Partnern?

Tatsächlich kann eine partnerschaftliche Zusammenarbeit bereits vor Projektzuschlag und damit vor Projektbeginn einsetzen. Der Ansatz, dass Projektparteien – hier also Auftraggeber und potenzieller Auftragnehmer bzw. Bieter – schon vor der eigentlichen Vergabe partnerschaftlich die Projektrahmenbedingungen erörtern, ist vergaberechtlich möglich, wenn das Vergabeverfahren als sogenanntes Verhandlungsverfahren oder wettbewerblicher Dialog ausgestaltet wird. In der Praxis funktioniert dieses Modell bislang nur bedingt. Das liegt vor allem an der Konkurrenzsituation, in der sich verschiedene Bieter vor Projektzuschlag noch befinden. Die Bereitschaft von Bietern, bereits vor Vergabe ihre Erfahrungen im Detail preiszugeben, ist somit eher niedrig. Der Schwerpunkt partnerschaftlicher Zusammenarbeit liegt daher vor allem auf den Projektphasen nach der Vergabe.

Ein weiteres partnerschaftliches Vergabemodell ist die Innovationspartnerschaft. Diese Form basiert auf einzelnen Phasen mit festgelegten Zwischenzielen, an deren Ende der Auftraggeber darüber entscheidet, die Partnerschaft zu beenden oder weiterzuführen.[12] In Deutschland beginnen öffentliche Auftraggeber gerade mit der Einführung dieser Methode.

9 Vgl. auch Nünemann, Ch. (2016): Die Kunst beim Bau. In: JUVE Rechtsmarkt 01/16

10 Vgl. BMVI (2015): Reformkommission „Bau von Großprojekten“ – Endbericht, Juni 2015. Unter: www.bmvi.de

11 Vgl. Bundesregierung (2015): Aktionsplan Großprojekte, 9.12.2015, unter: www.bmvi.de

12 Vgl. BMVI (2015): Reformkommission Bau von Großprojekten – Endbericht, Juni 2015. Unter: www.bmvi.de

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Auftraggeberziele zu Auftragnehmerzielen machen

Voraussetzung für eine gelingende Partnerschaft ist es, die Tatsache anzuerkennen, dass Auftragnehmer und Auftraggeber jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen. So wollen Auftraggeber vor allem möglichst schnell und preiswert bauen. Für den Auftragnehmer sind dies jedoch nicht immer die obersten Ziele, denn je länger es dauert und je teurer es wird, desto höher sind seine Einnahmen. Es gilt daher, ein Vertragsmodell zu entwickeln, das die Ziele des Auftraggebers zu Zielen des Auftragnehmers werden lässt.

Verschiedene Anreizmodelle – Bonus versus Malus

Anreizmodelle, die den Auftragnehmer bei entsprechend erfolgter Leistung mit einem Bonus belohnen, können dies möglich machen, werden jedoch in der Praxis häufig nicht genutzt.[13] Die Bundesregierung will laut Aktionsplan prüfen, inwieweit materielle Anreizsysteme wirkungsvolle Mechanismen für eine effektive partnerschaftliche Zusammenarbeit darstellen. Prämien können entweder für eine schnellere Fertigstellung („Beschleunigungsprämie") oder für erzielte Kostenoptimierungen gezahlt werden.[14]

So wurde etwa bei der Erneuerung der Autobahn A115 in Berlin („Avus") ein Beschleunigungszuschlag von 20.000 Euro für jeden Tag der früheren Verkehrsfreigabe ausgelobt. Da der Autobahnabschnitt im November 2012 schließlich zehn Monate früher als geplant freigegeben werden konnte, wurde die maximal mögliche Prämie von einer Million Euro an das Baukonsortium ausgezahlt.

Die Herausforderung bei Anreizen ist hingegen, dass sie nur dann gezahlt werden dürfen, wenn die Leistung, für die der Bonus ausgelobt wird, einen echten Wertvorteil bietet. Die frühere Fertigstellung einer Straße ist für sich nur dann ein Vorteil, wenn sie etwa zur Stauvermeidung beiträgt. Dies war beim erwähnten Avus-Beispiel der Fall. Der Bundesrechnungshof hatte daher keine Einwände gegen diese Beschleunigungsvergütung.[15]

Anstatt Prämien oder Boni auszuzahlen, setzt die öffentliche Hand jedoch klassischerweise auf Malus-Regelungen. Das heißt: Bei zu später Fertigstellung werden Vertragsstrafen fällig. Um diese durchzusetzen, ist die öffentliche Hand jedoch mitunter zu schlecht aufgestellt.

Wie realistisch ist Partnerschaft auf Verordnung?

Eine Partnerschaft im Rahmen eines Projekts kann nur mit wechselseitigem Vertrauen gelingen. Bei der Etablierung partnerschaftlicher Kooperationsformen ist es daher zunächst wichtig, überhaupt anzuerkennen, dass es die Menschen dahinter sind, die ein Projekt zum Erfolg führen. Vertrauen per Vertrag zu verordnen, ist vermutlich kein realistischer Ansatz. Dagegen lassen sich jedoch die Anforderungsprofile der Personen, die ein Projekt bearbeiten sollen, beispielsweise bereits vor Zuschlag vertraglich festlegen. Ebenso definiert werden könnte etwa, dass in einzelnen Phasen kein Austausch von Personal stattfinden darf. Wird das versäumt, kann sich die Zusammenarbeit von zunächst gut kooperieren-den Parteien im Projektverlauf schnell ändern.

Auch wenn gegenseitige Sympathie nicht verordnet werden kann, kann zum Beispiel ein öffentliches Bekenntnis zu mehr Kooperation – etwa im Rahmen einer „Projekt-Charta"[16] – dazu beitragen, allen Beteiligten die Bedeutung einer partnerschaftlichen Projektabwicklung vor Augen zu führen.

Vertrauen durch räumliche Nähe

Hilfreich kann es sein, eine partnerschaftliche Kultur durch räumliche Nähe zu ermöglichen. Das Arbeiten in gemeinsamen Büros, so wie es bereits bei Großprojekten in Großbritannien betrieben wird – auch die Reformkommission empfiehlt dies –, ist eine Möglichkeit dazu.

Die Reformkommission rät darüber hinaus, die Projektleitung zu verpflichten, regelmäßige Workshops für eine Kooperationskultur im Projekt durchzuführen.[17]

Fazit: Pleiten bei Großprojekten bald Vergangenheit?

Zwölf Monate sind seit der Abschlusssitzung der Reformkommission „Bau von Großprojekten" vergangen – eine kurze Spanne in der Zeitrechnung von Großprojekten. Aber es lassen sich bereits zahlreiche Ansätze erkennen, mit denen die Bundesregierung die Empfehlungen der Reformkommission umsetzen möchte. Die erwähnten Pilotprojekte und vermutlich viele weitere öffentliche Infrastrukturprojekte werden sich künftig daran messen lassen, wie konsequent und gewissenhaft die selbst verordneten Maßnahmen umgesetzt werden, um das Ziel der Bundesregierung – mehr Kostenwahrheit und Termintreue – zu erreichen.

Nina Kairies-Lamp, Nina Kiehne, Dr. Moritz Püstow

13 Vgl. BMVI (2015): Reformkommission Bau von Großprojekten – Endbericht, Juni 2015. Unter: www.bmvi.de

14 Vgl. Ebenda

15 Vgl. Ebenda

16 Vgl. Ebenda

17 Vgl. Ebenda

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.