



Memo

Konzept zur Herangehensweise an die Prüfung der Störungen des Projektes Sanierung Bühnen Köln

I.

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung vom 10.05.2016, Tagesordnungspunkt 3.1.3, folgenden Beschluss gefasst:

“Die Verwaltung wird auf Basis des bislang nicht ausgeführten Beschlusses des Hauptausschusses vom 03.08.2015 und der Mitteilung 0718/2016 vom 01.03.2016 beauftragt:

Der bereits vom Hauptausschuss gefasste Beschluss zur Analyse der Ursachen für die erhebliche Verzögerung der Bühnensanierung wird unverzüglich umgesetzt. Ergänzend zum Auftrag des Hauptausschusses sollen die Projektstrukturen und Entscheidungsabläufe für das Gesamtprojekt untersucht werden. Dies beinhaltet auch die Ausschreibungsverfahren und konkrete Analyse der einzelnen Faktoren für die zeitlichen Verzögerungen und Fehlsteuerungen. Die Analyse soll zudem das Ziel haben, Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Organisation und Abläufe für ein solches Bauvorhaben aufzuzeigen.

Zur fachlichen Unterstützung der Ursachenforschung über die "Bühnenhavarie", die offensichtlichen Mängel in der Projektsteuerung und beim Controlling wird ein externer Gutachter, z. B. die Gemeindeprüfungsanstalt, hinzugezogen. Die weitere Begleitung des Verfahrens obliegt dem Rechnungsprüfungsausschuss.

Der zu erstellende Untersuchungsbericht wird dem Rechnungsprüfungsausschuss, dem Betriebsausschuss Bühnen der Stadt Köln, dem Unterausschuss Kulturbauten, dem Bauausschuss und dem Finanzausschuss vorgelegt."

Der Beschluss des Hauptausschusses vom 03.08.2015, auf den dieser Beschluss des Rates Bezug nahm, lautet wie folgt:

"1. Die Verwaltung wird beauftragt, die Ursachen für die Verschiebung des geplanten Premieretermins am 07.11.2015 uneingeschränkt aufzuklären, die damit verbundenen Mehrkosten transparent darzulegen sowie die Verantwortlichkeiten aufzuzeigen. Hierüber sind die diesbezüglich zu beteiligenden Gremien zu informieren, parallel dazu ist eine Unterrichtung des nächsten Hauptausschusses vorzunehmen.

2. Die zuständigen Gremien behalten sich die Option der Einschaltung eines externen Gutachterbüros zu einem späteren Zeitpunkt vor, sofern sich aus den Ergebnissen eine solche Notwendigkeit für eine weitergehende Aufklärung ergibt.

3. Die Verwaltung wird zudem aufgefordert, ab sofort regelmäßig und kurzfristig uneingeschränkt transparent über die zukünftige Vorgehensweise zu berichten."

II.

Unser Konzept sieht vor, die Störungen des Projektablaufs in folgenden drei Schritten zu untersuchen:

1. Erfassung und Prüfung des Sachverhalts
2. Identifikation möglicher Maßnahmen auf Bauherrenseite, die die eingetretenen Projektstörungen verhindert hätten
3. Handlungsempfehlungen für künftige Projekte

Die Untersuchung soll mit einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme (einschließlich einer kurzen Zusammenfassung als "Management Summary") abgeschlossen werden.

Die einzelnen Untersuchungsschritte sind wie folgt zu erläutern:

1. Erfassung und Prüfung des Sachverhalts

Wir schlagen vor, durch Prüfung definierter Quellen die einzelnen Projektstörungen zu erfassen und hierzu sodann zielorientierte Detailuntersuchungen vorzunehmen. Welche Quellen hierzu heranzuziehen sind, sollte gemeinsam abgestimmt werden. Hierzu halten wir ein dreistufiges Vorgehen für sinnvoll:

a) Ursprüngliche Projektvorgaben

Geprüft werden sollten zunächst die ursprünglichen Projektvorgaben einschließlich der Annahmen, die bei Projektstart zugrunde gelegt wurden. Die maßgebliche Quelle hierfür sind die einschlägigen Ratsbeschlüsse und -vorlagen. Gegebenenfalls sind nach Abstimmung weitere ausgewählte Dokumente hinzuzuziehen.

b) Identifizierung von Projektstörungen

Hier schlagen wir eine zielorientierte Vorgehensweise vor, bei der folgende Quellen herangezogen werden sollen:

- Monatsberichte der Projektsteuerung: In den Monatsberichten wurde (und wird) der aktuelle Kenntnisstand der Projektsteuerung zum Stand des Projektes wiedergegeben.
- Detailterminplanung: Diese sollte ausgewertet werden. Dabei ist festzustellen, in welchen Bereichen es grundsätzlich zu Verzögerungen gekommen ist. Hierbei kann ggf. unterschieden werden zwischen dem Planungszeitraum, dem Vergabezeitraum und dem Ausführungszeitraum.
- Rats- und Ausschussvorlagen während des Projektes: Die Vorlagen enthalten ggf. Darstellungen zu den zum jeweiligen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Informationen und insbesondere zu bereits eingetretenen Projektstörungen. Sie dienen daher deren Identifizierung als Grundlage für weitere Untersuchungen.

- Eingeholte Gutachten (TÜV, Dekra, KKP): Nach Eintritt der Projektstörungen wurden Gutachten mit unterschiedlichen Zielsetzungen eingeholt (TÜV: Feststellung des Leistungsstandes der Planung Technische Ausrüstung; Dekra: Feststellung des Leistungsstandes Ausführung TGA; KKP: Baubetriebliche Feststellungen). Aus diesen Gutachten können unmittelbar oder mittelbar Informationen über Projektstörungen zu entnehmen sein.
- Projekthandbuch: Im Projekthandbuch sind die Projektabläufe definiert. Die Projektstörungen und deren Ursachen sind mit den Projektabläufen abzugleichen. Außerdem ist die Frage aufzuwerfen, ob die im Projekthandbuch wiedergegebenen Abläufe nicht selbst Ursachen für Projektstörungen sein könnten.
- Interviews mit ausgewählten Projektbeteiligten: Als Interviewpartner kommen vor allem unmittelbar Beteiligte aus der gehobenen Projektebene, aber nicht auf Dezernenten- oder Betriebsleiterebene, in Betracht. Ziel der Interviews ist es, die nach dem Kenntnisstand der Interviewpartner entstandenen Projektstörungen, deren Hintergründe und Ursachen zu erfassen. Ziel der Interviews ist somit die sachliche Informationsbeschaffung, es geht - was klarzustellen ist - nicht um "Beschuldigtenvernehmungen". Zu den sinnvollerweise auszuwählenden Interviewpartnern gehören gerade auch diejenigen Personen, die aktuell und unmittelbar mit der Beseitigung der Projektstörungen befasst sind. Wir gehen davon aus, dass die Interviews für alle Beteiligten keinen Aufwand verursachen, der die weitere Bearbeitung des Projektes stören würde.
- Vergabevorgänge zu identifizierten Problemgewerken: Die entsprechenden Vergabevorgänge sollten herangezogen werden, um etwaige Ursachen im Bereich der betreffenden Vergabeverfahren zu ermitteln. Die sogenannten Problemgewerke können anhand der vorliegenden Kostenermittlungen/Kostenverfolgungen nach DIN 276-1 identifiziert werden. Dabei sollten insbesondere solche Gewerke untersucht werden, bei denen Kostensteigerungen von mehr als 20 % eingetreten sind.
- Vertragsdokumente (Verträge, BVB, ZVB, Leistungsbeschreibungen) zu identifizierten Problemgewerken: Diese Unterlagen dienen der Feststellung, ob und in wieweit Ursachen für Projektstörungen in Vertragsgestaltungen zu suchen sind. Zu prüfen sind daher die Verträge, mit denen die betreffenden Gewerke zu Beginn des Projektes beauftragt wurden.

- Ggf. weitere ausgewählte Dokumente nach Anforderung: Sollte sich im Zuge der Untersuchung ergeben, dass sinnvollerweise zur Aufklärung von Projektstörungen und deren Ursachen weitere Dokumente heranzuziehen sind, sollte dies gemeinsam abgestimmt werden. Ziel sollte dabei eine einerseits möglichst umfassende, andererseits aber zielorientiert und auf konkrete Projektstörungen bezogene Aufklärung sein.
- Endbericht Reformkommission Großprojekte: Die Reformkommission Großprojekte hat im Auftrag der Bundesregierung Projektstörungen bei komplexen Großprojekten untersucht und am 29.06.2015 einen Endbericht vorgelegt. Kern des Endberichts 10 Handlungsempfehlungen mit Vorschlägen, wie Zeit- und Kostenpläne bei großen Infrastrukturprojekten künftig besser eingehalten werden können. Wir werden die im vorliegenden Fall konkret ermittelten Projektstörungen mit den abstrakten Ergebnissen der Reformkommission Großprojekte abgleichen.
- Aktionsplan Großprojekte der Bundesregierung: Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 auf der Grundlage des Endberichtes der Reformkommission Großprojekte einen Aktionsplan aufgestellt. Dieser Aktionsplan sollte daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit Verbindungen zu den im konkreten Fall zu ermittelnden Projektstörungen zu finden sind und welche Ergebnisse hieraus abgeleitet werden können.
- Eigene Kenntnis des Projektablaufs: Wir waren seit Auftreten der ersten Projektstörungen juristisch beratend mit deren Beseitigung sowie mit der Neuaufstellung des Projektes befasst. Selbstverständlich werden wir bei unserer Untersuchung auch auf unsere eigenen Kenntnisse, die wir aus der intensiven Zusammenarbeit mit den Bühnen der Stadt Köln/der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln und den übrigen Projektbeteiligten gewonnen haben, zurückgreifen.

Wir gehen davon aus, dass die von uns vorgeschlagene Methode einerseits in der Lage ist, die tatsächlich eingetretenen Projektstörungen vollständig und detailliert zu erfassen, andererseits aber durch klare Zielorientierung einen unverhältnismäßigen Prüfaufwand vermeidet. Wir werden daher auch in der Lage sein, in zeitlich vertretbarem Rahmen Ergebnisse vorzulegen.

c) Insbesondere: Ursachen für die Verschiebung des Premierentermins 07.11.2015

Nach dem Beschluss des Hauptausschusses vom 03.08.2015 sind insbesondere die Ursachen für die Verschiebung des geplanten Premierentermins am 07.11.2015 uneingeschränkt

aufzuklären, die damit verbundenen Mehrkosten transparent darzulegen sowie die Verantwortlichkeiten aufzuzeigen. Dies verstehen wir als eine - allerdings wesentliche - Folge der eingetretenen Projektstörungen. Die Verschiebung des Premierentermins ist daher unseres Erachtens im Gesamtzusammenhang des Projektes zu untersuchen. Dabei ist sicherlich ein besonderes Augenmerk auf die Zeit ab Bekanntwerden der ersten massiveren Störungen etwa im Herbst 2014 bis zu der Zeit unmittelbar vor der Pressekonferenz vom 23.07.2015 zu legen.

2. Identifikation möglicher Maßnahmen auf Bauherrenseite, die die eingetretenen Projektstörungen verhindert hätten

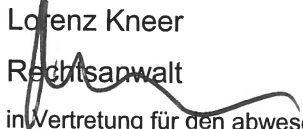
Im zweiten Schritt soll anhand der ermittelten konkreten Projektstörungen untersucht werden, durch welche hypothetischen Maßnahmen der Bauherr seinerzeit den späteren Störungseintritt möglicherweise hätte verhindern können. Diese Untersuchung ist Grundlage für die im dritten Schritt zu entwickelten Handlungsempfehlungen. Da es das Ziel der Prüfung ist festzustellen, welche Verbesserungen die Bühnen der Stadt Köln - bzw. die Stadt Köln insgesamt - bei künftigen Projekten vorsehen kann, soll die Untersuchung subjektiv aus der Sicht des Bauherrn, also der Bühnen der Stadt Köln (bzw. übergeordnet der Stadt Köln insgesamt) durchgeführt werden.

3. Handlungsempfehlungen für künftige Projekte

Aus den hypothetischen Maßnahmen, die bei dem hier zu untersuchenden Projekt die später eingetretenen Störungen vermieden hätten, sollen sodann - soweit möglich - Handlungsempfehlungen für künftige Projekte abgeleitet werden. Da diese Untersuchung an dem konkreten Projekt der Sanierung der Bühnen Köln orientiert ist, wird das Ergebnis nicht eine umfassende Untersuchung von abstrakten Großprojekten sein, wie sie die Reformkommission Großprojekte der Bundesregierung vorgelegt hat. Wir gehen vielmehr davon aus, dass wir einerseits punktuell auf bestimmte Störungen bezogene, andererseits aber deutlich konkretere Handlungsempfehlungen aussprechen können, als dies in dem Endbericht der Reformkommission Großprojekte geschehen konnte. Selbstverständlich ist der Abgleich der hier gefundenen Ergebnisse mit denjenigen der Reformkommission Großprojekte sowie mit dem Aktionsplan der Bundesregierung gleichwohl ein wichtiges Element der Untersuchung.

Wir halten es dabei durchaus für möglich, dass bestimmte Handlungsempfehlungen dabei nicht als strikt einzuhaltende Anweisungen zu formulieren sind. Es mag durchaus sein, dass mitunter bestimmte Risiken aufzuzeigen sind, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Projektstörungen auslösen können. Allerdings wird auch die Bewertung solcher Risiken und das

entsprechende Bewusstsein für die jeweiligen Entscheidungsträger bei künftigen Projekten durchaus hilfreich sein.


Lorenz Kneer
Rechtsanwalt
in Vertretung für den abwesenden
RA Professor Frank Siegburg


Dr. Norbert Reuber
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht