

Laetitia Karmann

Die Planungsbegleitende Mediation

Bauprojekte effektiv steuern und
gemeinsam zum Erfolg führen



Diplomica Verlag

Karmann, Laetitia: Die Planungsbegleitende Mediation. Bauprojekte effektiv steuern und gemeinsam zum Erfolg führen, Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2016

Buch-ISBN: 978-3-95934-993-2

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95934-493-7

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2016

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
Einleitung	1
A. Ausgangssituation	2
I. Projektstruktur: Beteiligte, Zuständigkeiten, Abläufe	2
1. Die Eigentümerin: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).....	2
2. Verantwortung für Bundeswehrbaumaßnahmen	2
3. Unterscheidung der investiven Bauaufgaben gemäß RBBau	3
II. Organisationsstrukturen	5
1. Die Bundeswehr	6
a) Die Bundeswehr im Wandel	6
b) Die ministerielle Ebene - BMVg.....	7
c) Die Ebene der Durchführung - BAIUDBw	8
2. Die Bauverwaltung des Freistaats Bayern.....	9
a) Die Fachaufsicht führende Ebene – Landesbaudirektion.....	9
b) Die Baudurchführende Ebene – Bauamt.....	10
III. Verfahrensstruktur: Entscheidungskaskaden, Auftragsabläufe.....	11
1. Entscheidungsunterlage – Bau (ES-Bau).....	12
a) Bedarfsplanung	13
b) Vorentwurfsplanung (baufachliche Unterlagen)	14
2. Entwurfsunterlage – Bau (EW-Bau).....	15
3. Ausführungsunterlage – Bau (AFU-Bau), Durchführung	16
B. Konfliktfelder	17
I. Konflikte im Projektverlauf.....	17
1. Komplexität und Vernetzung der Vorhaben	17
2. Die Beteiligten und ihre Rollen	18
3. Sinkender Einfluss im Projektverlauf	20
4. Kommunikation der Projektziele	22
II. Konflikte in der Projektorganisation.....	23
1. Ein Zusammenspiel von mehreren Behörden	24
2. Konfliktregelung in und zwischen Behörden.....	25
3. Die Öffentlichkeit bei Bundeswehrbaumaßnahmen.....	26
III. Zusammenfassung.....	27
IV. Schlussfolgerung.....	28

C. Grundlagen der Mediation	32
I. Ursprünge der Mediation.....	32
II. Merkmale der Mediation.....	34
III. Ziele und Leitbilder von Mediation.....	36
1. Der Verhandlungsorientierte Ansatz.....	36
2. Der Transformationsansatz	37
3. Anwendung der Leitbilder	37
D. Planungsbegleitende Mediation	39
I. Ziele.....	39
II. Grenzen, Spezifische Risiken	40
III. Chancen, Eignung.....	42
IV. Umsetzungsmöglichkeiten	45
1. Rechtliche Aspekte	45
a) Arbeitsrecht	45
b) Verfahrensrecht.....	47
2. Aspekte aus dem Planungsprozess	49
a) Mediation in den Entscheidungsphasen (ES-Bau).....	51
b) Mediation in der Entwurfsplanung (EW-Bau)	54
c) Ein Fallbeispiel	55
V. Spezifische Anforderungen an den Mediator	58
VI. Exkurs: Die strukturelle Integration von Konfliktmanagement.....	60
1. Rechtliche Aspekte zur Realisierbarkeit	60
2. Ein Institutionalisiertes Konfliktmanagementsystem (KMS).....	61
E. Zusammenfassung und Ausblick	64
Anhang	66
Literaturverzeichnis	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektorganisation, Beteiligte Behörden	5
Abbildung 2: Verfahren zur Entscheidungsunterlage (ES-Bau)	12
Abbildung 3: Verfahren zur Entwurfsunterlage (EW-Bau).....	15
Abbildung 4: Zusammenarbeit im Projekt	23
Abbildung 5: Projekt-/ Planungsbesprechungen	50
Abbildung 6: Planungsverfahren für Große Baumaßnahmen im BMVg.....	66

Abkürzungsverzeichnis

Behörden und Instanzen

(Bay) StMI	(<i>Bayerisches</i>) Staatsministerium des Innern
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAIUDBw	Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr
BdE	Baudurchführende Ebene
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BRH	Bundesrechnungshof
BwDLZ	Bundeswehr-Dienstleistungszentrum
FfE	Fachaufsicht führende Ebene
KompZBauMgmt	Kompetenzzentrum Baumanagement
LBD	Landesbaudirektion
OI	Oberste Instanz (<i>Bedarfsträger</i>)
OTI	Oberste Technische Instanz
SKA	Streitkräfteamt
StBA	Staatliches Bauamt
WBV	Wehrbereichsverwaltung (<i>zum 30.06.2013 aufgelöst</i>)

Sonstige Abkürzungen

ADR	Alternative Dispute Resolution (Alternative Streitbeilegungsverfahren)
AFU-Bau	Ausführungsunterlage Bau
BV	Bauverwaltung
Bw	Bundeswehr
ES-Bau	Entscheidungsunterlage Bau
EUV	Europa-Universität Viadrana, Frankfurt (Oder)
EW-Bau	Entwurfsunterlage Bau

Kdo/Amt	Kommando/Amt
KMS	Konfliktmanagementsystem
KOG	Kostenobergrenze
PwC	PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
RTMKM	Round Table Mediation und Konfliktmanagement

Gesetze, Verordnungen und Richtlinien

AGO	Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern
BauGB	Baugesetzbuch
BayBO	Bayerische Bauordnung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIF	Grundsätzliche Infrastrukturforderung
GO StBAN	Geschäftsordnung des Staatlichen Bauamtes Nürnberg
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
MediationsG	Mediationsgesetz
OrgBauWoV	Verordnung über die Organisation der staatlichen Behörden für das Bau- und Wohnungswesen
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
RFN	Raum- und Flächennormen der Bundeswehr

Einleitung

Politische Entscheidungen wie die Neuausrichtung der Bundeswehr (2011) in Verbindung mit dem „Stationierungskonzept der Bundeswehr in Deutschland vom Oktober 2011“ lösen oft umfangreiche Baumaßnahmen aus.

Diskussionspotential ergibt sich sehr oft schon in der konzeptionellen Entwicklung und Planung solcher Großprojekte. Die Vorhaben sind meist komplex, weit vernetzt und haben zahlreiche Schnittstellen. Sie sind geprägt von einer Vielzahl direkt und indirekt betroffener Personen sowie Gruppen und Institutionen mit Machtgefälle. Außerdem mit divergierenden Entscheidungskompetenzen, Vorgaben und Interessen. Aufgrund äußerer Einflüsse, wie die Politik und öffentliches Interesse bieten solche Projekte bereits vor der Planung und Durchführung der Baumaßnahmen ein hohes Maß an Konfliktpotential. Dabei kann es unter anderem zu sowohl haushaltsrechtlichen oder terminlichen Divergenzen kommen, als auch zu Problemen aufgrund von Informations- und Machtungleichgewichten oder des Mangels an Kapazitäten. Werden schließlich z.B. aus Zeit- oder Termindruck einzelne Maßnahmen verfrüht beauftragt und begonnen, sind weitere Konflikte innerhalb dieser Einzelmaßnahmen vorprogrammiert.¹

Ziel dieser Studie ist es, bessere Wege im Umgang mit typischen Konfliktsituationen in den Entscheidungsvorbereitenden Planungsphasen staatlicher Bauprojekte zu entwickeln. Konflikten am Bau soll somit bereits frühzeitig begegnet werden. Den Schwerpunkt dieser Arbeit bildet die Untersuchung der Chancen und Risiken zur Integration alternativer und vorbeugender Konfliktregelungsmaßnahmen. Weiter wird erörtert, warum Mediation in Verbindung mit einem strukturierten Konfliktmanagement als etabliertes System ein zweckmäßiges und zukunftsfähiges Mittel darstellt.

Diese Studie gliedert sich in fünf Teile (A-E). Der erste Teil (A) gibt einen Überblick zur Ausgangssituation (Organisation und Verfahren). Im zweiten Teil (B) werden die Konfliktfelder und Ursachen für Konflikte untersucht. Ein kurzer Überblick über die Grundlagen und Inhalte der Mediation gibt der dritte Teil (C). Möglichkeiten zur Umsetzung, Chancen, Risiken sowie die Voraussetzungen werden im vierten Teil (D) erörtert. Die Idee ist eine Planungsbegleitende Mediation. Ein kurzer Exkurs beschäftigt sich mit der Integration von Konfliktmanagement in die Behördenstruktur. Die Studie endet mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick im fünften Teil (E).

¹ Vgl.: Nr. 3 Abschnitt 6.1.2 aus *Ahrens/Bastian/Muchowski*, Handbuch Projektsteuerung – Baumanagement, 2014, S. 316 („Die Sieben Todsünden der Bauplanung“).

A. Ausgangssituation

I. Projektstruktur: Beteiligte, Zuständigkeiten, Abläufe

1. Die Eigentümerin: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA)

Eigentümerin aller inländischen Dienstliegenschaften des Bundes ist seit ihrer Gründung im Jahr 2005 die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen². In den Jahren 2011 bis 2013 wurden die Liegenschaften der Bundeswehr (Bw) als letzte Dienstliegenschaften des Bundes sukzessive an die BlmA übergeben und Mietverträge für die weitere Nutzung mit ihr geschlossen. In Folge dessen änderten sich hierdurch zum einen die Regelungen für die Durchführung von Baumaßnahmen der Bundeswehr, zum anderen muss die Bundeswehr künftig aus ihrem Budget Miete für die von ihr genutzte Infrastruktur bezahlen.³ Das bedeutet für alle Gebäude im Bereich einer umzäunten Kaserne, auch für leerstehende Gebäude.⁴

2. Verantwortung für Bundeswehrbaumaßnahmen

Die Durchführung von Bauaufgaben für die Bundeswehr ist wie alle Bundesbaumaßnahmen in den *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)* geregelt. Hierin werden für die Planung und Ausführung von Bundesbauangelegenheiten im Wesentlichen die Organisation (Beteiligte / Zuständigkeiten), die Verwaltungsvorgänge und insbesondere der Haushaltsvollzug beschrieben.

Die Verantwortung und die Ausgaben für den Bauunterhalt der Gebäude und Anlagen liegen bei der BlmA. Investive Bauangelegenheiten⁵ obliegen der Bundeswehr selbst als Maßnahmenträger, sofern es sich nicht um Maßnahmen an einem der beiden Dienstsitze des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) in Bonn und Berlin handelt.⁶ Der Maßnahmenträger ist die Behörde (Einrichtung), die das Vorhaben aus ihrem Haushaltsplan finanziert. Er ist für die Durchführung der Baumaßnahme und die zuvor durchzuführende Variantenuntersuchung⁷ verantwortlich. Die BlmA wird hinsichtlich Ihrer Interessen als Eigentümerin von Anfang an beteiligt. Die Bauverwaltungen der Länder unterstützen die Bundeswehr baufach-

² Anhang 2, RBBau (Präambel): Die BlmA nimmt ihre Aufgaben „als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Finanzen“ (BMF) eigenverantwortlich nach kaufmännischen Grundsätzen wahr.

³ Ebenda i.V. mit Dachvereinbarung BMVg – BMF – BlmA (17. April 2009), vgl. auch BMVg-Erlass, WV III 5 – Az 68-03-03/12 vom 15. April 2011.

⁴ Hierzu auch Mustermietvertrag, § 20, Anlage 8 der Dachvereinbarung BMVg-BMF-BlmA.

⁵ Neu-, Um- u. Erweiterungsbauten, Siehe Kapitel A I 3 auf der nächsten Seite.

⁶ Sogenannte „nicht-militärische Baumaßnahmen“ mit der BlmA als Maßnahmenträger im Unterschied zu „militärischen Baumaßnahmen“ mit dem BMVg als Maßnahmenträger, Nachzuvollziehen u.a. in Abschnitt A und L1 RBBau, BMVg-Erlass IUD I4 – Az 68-03-03/12 vom 20. August 2013 und §§ 21, 22 Dachvereinbarung BMVg-BMF-BlmA (2009).

⁷ Vgl. hierzu Kapitel A III 1 a), ab Seite 12.