

Erst planen, dann bauen

Bauministerin Hendricks will mit gezielten Massnahmen verhindern, dass die Kosten von Grossprojekten künftig aus dem Ruder laufen

Vier von zehn Bauprojekten des Bundes sind deutlich teurer als geplant – lässt sich dies verhindern? Das Ministerium plant straffere Kontrollen, Experten fordern mehr demokratische Mitbestimmung.

RICARDO TARLI, BERLIN

Große Bauprojekte sprengen häufig den Kosten- und Zeitrahmen. Die Elbphilharmonie in Hamburg und der Großflughafen Berlin-Brandenburg sind nur die prominentesten Beispiele für misslungene Planung von Grossprojekten in Deutschland. Das Bundesbauministerium hat errechnet, dass in den vergangenen 15 Jahren nur 60 Prozent der Hochbaumaßnahmen des Bundes im Kostenrahmen geblieben sind. Die Auswertung umfasst 300 Projekte mit Einzelkosten ab 10 Millionen Euro, die zwischen 2000 und 2015 fertiggestellt worden sind.

Kosten zu hoch, Nutzen zu tief

«Ein Scheiter auf mehreren Ebenen», stellt Jobst Fiedler, Professor an der Berliner Hertie School of Governance, fest. Die private Hochschule hat in einer im vergangenen Jahr präsentierten Studie 170 öffentliche Infrastruktur-Grossprojekte, die seit 1960 Deutschland realisiert worden sind, unter die Lupe genommen. Die Projekte, davon 51 in Bau, sind insgesamt um 59 Milliarden Euro teurer geworden als geplant. Die Endkosten werden sich auf mindestens 200 Milliarden Euro belaufen – statt wie geplant auf 141 Milliarden Euro. «Die zahlreichen Baudebakel führen zu einem enormen Vertrauensverlust in der Bevölkerung», sagt Fiedler. «Es besteht deshalb dringend Handlungsbedarf.»

Die sozialdemokratische Bundesbauministerin Barbara Hendricks hat die Dringlichkeit erkannt und ein Paket an Massnahmen vorgelegt, die garantieren sollen, dass die Kosten bei zukünftigen Grossprojekten nicht mehr aus dem Ruder laufen. Vom sogenannten Aktionsprogramm «Reform Bundesbau» erhofft sich die Ministerin eine Verbesserung der Projektorganisation bei allen Beteiligten: klare Verantwortlichkeiten, eine straffe Steuerung, Planung und Bauausführung sowie kurze Entscheidungswege. Man steht erst am Anfang eines längeren Prozesses, der mit allen Beteiligten, mit den Ländern, Baubehörden und Verbänden, besprochen werde, heisst es aus der Pressestelle. Verwaltungsexperte Fiedler ist Koautor der erwähnten Studie, die Grossprojekte un-



Verzögert und verteutet: Die Elbphilharmonie sollte ursprünglich 2010 eröffnet werden, neues Datum ist nun 2017. EPA

tersucht hat. Er kommt zum Schluss, dass die Kostenrisiken durchgehend als zu tief, der Nutzen der Projekte dagegen als zu hoch eingeschätzt worden ist. «Tiefgreifende Detailplanungen und umfangreiche Risikoanalysen vor der definitiven Beschlussfassung sind bei den von uns untersuchten Projekten fast nie gemacht worden», kritisiert er. Auf diese genaueren «Vorwegplanungen», die rasch einen zweistelligen Millionenbetrag kosten können, sei meist verzichtet worden, weil realistischere Kostenabschätzungen die Projektbewilligung hätten gefährden können.

Weil die Bauten oftmals aufgrund von nicht belastbaren Kostenschätzungen in Angriff genommen werden seien, sei es später zu vielen Planungsänderungen gekommen, die zusätzlichen Kosten verursacht hätten. «Einer der Grundfehler bestand darin, dass der Bauauftrag bei den Ausschreibungen oft zu unpräz formuliert war. Dies öffnet Tür und Tor für Kostensteigerungen – das beste Negativbeispiel sei die Elbphilharmonie in Hamburg. «Die Projektvergabe erfolgte, noch bevor die Detailplanung abgeschlossen worden war.» Die zahlreichen Planänderungen hätten die Kosten explodieren lassen, die wahr-

ten Kosten hingegen seien von Beginn an konsequent verschleiert worden. Bei der Projektvergabe sei deshalb generell darauf zu achten, dass nicht automatisch das billigste Angebot den Zuschlag erhalten, mahnt Fiedler. Die Anforderungen an die Ausschreibung seien aufgrund der technischen Komplexität der Projekte sehr hoch: «Fehlt der technischen Sachverständigen, ist das Projekt von vornherein zum Scheitern verurteilt.»

Vorbild Australien

Fiedler verweist weiter auf den Governance Report 2016, der an diesem Dienstag von der Hertie School of Governance und der OECD in Paris vorgestellt wird. Die Studie zum Thema Planung und Realisierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben schlägt die Schaffung von öffentlichen Institutionen vor, die die Monitoring- und Beratungsaufgaben gegenüber öffentlichen Bauherren von Grossprojekten wahrnehmen. «Eine solche Institution hätte den Vorteil, dass wertvolles Fachwissen nicht verloren ginge, sondern gebündelt an einem Ort abrufbar wäre», sagt Jobst Fiedler. Ein gutes Beispiel dafür sei Australien, wo seit 2008 eine nationale Institution die

Koordination von langfristigen Infrastrukturprojekten übernehme. Ein noch weitergehender Ansatz findet sich im umstrittenen Vorschlag von Verkehrsminister Alexander Dobrindt, eine Bundesautobahngesellschaft ins Leben zu rufen. Die bisher zwischen Bund und Ländern geteilten Kompetenzen sollten demnach zentral in einer Gesellschaft gebündelt werden.

Jobst Fiedler stellt dem Reformpaket von Barbara Hendricks insgesamt ein gutes Zeugnis aus, plädiert aber für mehr Mitbestimmung der Bürger. «Mehr Demokratie hat einen Disziplinierungseffekt, weil die politischen Entscheidungsträger im Vorfeld einer Volksabstimmung alle Karten auf den Tisch legen müssen. Das führt zu mehr Kostentransparenz.» So könnten unliebsame Überraschungen vermieden werden. «Und es führt zu mehr Ehrlichkeit in der Politik.» Mit mehr Bürgerbeteiligung könne das Vertrauen der Menschen in die Behörden zurückgewonnen werden.

«Bürgerbeteiligung schafft die Voraussetzungen für eine grösere gesellschaftliche Akzeptanz von Grossprojekten», sagt auch Ortwin Renn, wissenschaftlicher Direktor am Potsdamer Institut für Nachhaltigkeitsstudien. Als

Paradebeispiel führt er das Mediationsverfahren für den Ausbau des Frankfurter Flughafens um eine zusätzliche Landebahn an. Dieses wurde 1998 von der hessischen Landesregierung ins Leben gerufen und hatte zum Ziel, Gegner und Befürworter eines Ausbaus frühzeitig an einen Tisch zu bringen. Der von der 21-köpfigen Mediationsgruppe ausgearbeitete Kompromiss – Ausbau ja, aber mit Nachtflugverbot und weiteren Lärminderungsmaßnahmen – wurde zur Grundlage des weiteren politischen Entscheidungsprozesses.

Die Bürger direkt in die Planungen einzubziehen, sei aber nicht in jedem Falle zweckmässig, gibt Renn zu bedenken. Bürgerbeteiligungen seien nur dann sinnvoll, wenn mehrere Alternativen zur Auswahl stünden, beispielsweise bei der Frage, ob die Kommune X Energie aus Solarstrom oder Windkraft beziehen solle oder ob ein Schulhaus am Standort A oder B gebaut werden solle. Erst wenn diese Fragen geklärt seien, sei eine Volksbefragung durchzuführen. Renn warnt aber auch davor, Bürgerbeteiligung als Allerweltsmittel zu sehen: «Große Fliehplanungen wie beim Bau des neuen Berliner Flughafens könnten dadurch nicht verhindern werden.»

Grösserer Widerstand

Angesichts des Vertrauensverlusts in der Bevölkerung würden Grossprojekte erst einmäppen auf deutlich grösseren Widerstand stoßen, auch in der Politik, sagt Jobst Fiedler. Sind die Parlamente bereit, zweistellige Millionenbeträge allein für die notwendigen tiefen Risikoanalysen und detaillierter Vorplanungen in die Hand zu nehmen? Die Wahrscheinlichkeit sei gross, dass umfangreiche Bauvorhaben bereits in der Vorplanungsphase scheitern würden. Fiedler ist überzeugt: «Es wird in Zukunft schwieriger werden, Grossprojekte zu realisieren. Dafür wird mehr Kostenwahrheit herrschen.»

NZZ-PODIUM BERLIN

WIE GELINGEN GROSSPROJEKTE?

Das NZZ-Podium zum Thema «Vom Gelingen und Scheitern auf Europas Megabauten», u. a. mit dem Architekten Jacques Herzog und Bundesbauminister Barbara Hendricks, findet am 11. Mai um 18 Uhr 30 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in Berlin statt.

www.podium-berlin.nzz.ch

Wie der Bund die Planungshoheit zurückgewinnen will

Massnahmenpaket des Ministeriums – die Bauindustrie fordert neue Modelle der partnerschaftlichen Zusammenarbeit

RICARDO TARLI, BERLIN

«Ich finde es nicht akzeptabel, dass vier von zehn Projekten deutlich teurer werden als geplant», sagte Barbara Hendricks im März dieses Jahres. Die Bundesbauministerin will deshalb noch in der laufenden Legislaturperiode Massnahmen auf den Weg bringen, um Kostensteigerungen, Terminverzögerungen und unzureichende Qualität bei Hochbauprojekten des Bundes in Zukunft zu vermeiden. Dieses Ziel soll vor allem durch eine konsequenteren Umsetzung bereits vorhandener Regelwerke erreicht werden. Der Programmumentwurf «Reform Bundesbau», den das Ministerium (BMUB) im März dem Bundestag vorlegte, führt 9 Handlungsfelder und 34 Massnahmen auf. Eine Auswahl der Handlungsfelder kurz skizzieren:

■ Projektmanagement beim Bauherrn Projektleitung und Projektsteuerung sollen grundsätzlich von der Bauverwaltung selbst erbracht werden. Die kom-

plette Vergabe von Steuerungsaufgaben an Externe habe sich in vielen Fällen nicht bewährt und sollte deshalb in der Regel nicht berücksichtigt werden können. Typische Projektrisiken sind: Geänderte Anforderungen der zukünftigen Nutzer, Bau- und Planungs mängel, Probleme im Baugrund oder schlechtes Wetter.

■ Realistischere Bedarfsplanung Unvollständige, fehlerhafte oder nicht zu Ende gedachte Bedarfsanforderungen haben schon oft zu kostspieligen Planänderungen geführt (vgl. Haupttext). Das BMUB will deshalb bei den künftigen Nutzern der Bauten stärker an die Vollständigkeit und Verbindlichkeit der «Bedarfsplanung» hinwirken.

■ Besseres Risikomanagement Werden Risiken frühzeitig erkannt, kann die Planung angepasst und so höhere Kosten vermieden werden. Realistische Risikokosten werden jedoch häufig nicht ausreichend ermittelt, was

zur Folge hat, dass sie bei der Veranschlagung von Haushaltsumsätzen in der Regel nicht berücksichtigt werden können. Typische Projektrisiken sind: Geänderte Anforderungen der zukünftigen Nutzer, Bau- und Planungs mängel, Probleme im Baugrund oder schlechtes Wetter.

Welche Bereiche bei Grossprojekten Mehrkosten verursachen

170 untersuchte Projekte in Deutschland



QUELLE: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE NZZ-Infografik/dk.

■ Wahl des besten Angebots Bei der Wertung der Angebote gilt häufig der Preis als wesentliches oder allein maßgebliches Kriterium. Das führt in der Regel dazu, dass der Zuschlag auf das günstigste Angebot fällt. Dies muss nicht das beste sein. Bei der Wertung der Angebote will das BMUB deshalb stärker als bisher «qualitäts- und leistungsorientierte Kriterien» anwenden.

Das Reformprogramm aus dem Hause Hendricks ist im Ausschuss Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit auf positive Resonanz gestossen. Das geht aus einer Pressemitteilung des Bundestages hervor. Der Bericht schafft laut Pressemitteilung «gute Voraussetzungen, um politische Glaubwürdigkeit wiederherzustellen», so wird der SPD-Vertreter zitiert. Die CDU/CSU-Fraktion habe darauf hingewiesen, dass auch der Bürokratieabbau in den Blick genommen werden müsse.

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie begrüßt das Reformpro-

gramm und spricht vom richtigen Weg. Jedoch beurteilt der Verband die Trennung von Planung und Bau kritisch: «Dies halten wir für falsch. Wir glauben, dass es zentral wichtig ist, dass die Baukompetenz bereits in die Planungsphase eingebunden wird», sagt Michael Knipper, Hauptgeschäftsführer des Verbandes. Sinnvoller wäre es, bei komplexen Projekten von dieser strikten Trennung abzuweichen, um das Spezialwissen der Firmen in der Planung zu nutzen, hält der Verband in einer schriftlichen Stellungnahme fest.

Das Ziel, das Projektmanagement allein durch die Bauverwaltung durchzuführen, sei kaum realisierbar, kritisiert die Bauindustrie – etwa wegen begrenzter Kapazitäten in der Verwaltung und des Mangels an Ingenieuren. Es wäre weitaus effizienter, den Weg für Modelle offen zu halten, bei denen das Projektmanagement, die nach Kapazität des öffentlichen Auftraggebers, auch durch private Firmen übernommen werden könne, heisst es. Nur so könnte die Bauverwaltung flexibel reagieren.