

Im Fokus: Explosion von Baukosten stoppen!

Unsere Verbesserungsvorschläge
liegen auf dem Tisch der Politik



Explosion von Baukosten stoppen!

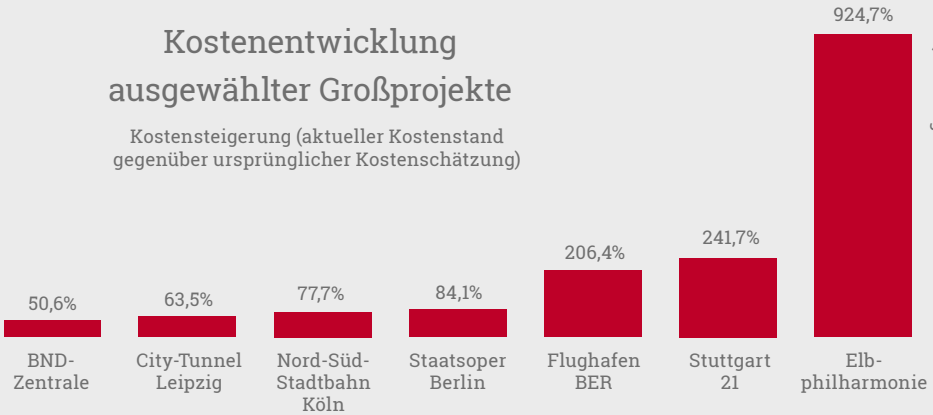
UNSERE VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE LIEGEN AUF DEM TISCH DER POLITIK

Auch wenn das Geld der Steuerzahler in eine funktionierende Infrastruktur gut angelegt ist, muss Vorsicht geboten sein: Nicht jedes

Bauvorhaben ist per se sinnvoll! Wenn Steuergeld in Fässer ohne Boden fließt, ist keine zukunftsträchtige Infrastruktur gesichert.

Kostenentwicklung ausgewählter Großprojekte

Kostensteigerung (aktueller Kostenstand gegenüber ursprünglicher Kostenschätzung)



Es fällt nicht schwer, prominente Beispiele für massive Kostensteigerungen öffentlicher Bauprojekte zu finden. Doch sind dies nur von den Medien aufgegriffene Einzelfälle? Ein Blick auf die Zahlen zeigt: eindeutig nicht! Diese Fälle sind nur die Spitze des Eisbergs der öffentlichen Verschwendung.

Vor allem bei großen und komplexen Bauvorhaben laufen die Kosten aus dem Ruder. Es ist zweifelhaft, ob die bekannten Pannenprojekte bei der vollständigen Kenntnis der tatsächlichen Kosten überhaupt begonnen worden wären.

Die Kostengenauigkeit bei öffentlichen Bauprojekten in Deutschland lässt gera-



**4 von 10 Bundeshochbauten,
die zwischen 2000 und 2015
fertiggestellt wurden,
waren teurer als geplant.**

de auch im internationalen Vergleich zu wünschen übrig. Studien des Oxford-Wissenschaftlers Bent Flyvbjerg belegen, dass Deutschland deutlich schlechter abschneidet als andere Länder – vor allem in Nordwesteuropa.

Damit eine zunehmende Bautätigkeit der öffentlichen Hand nicht in zunehmende Verschwendung von Steuergeld mündet, müssen die Fehler der Vergangenheit vermieden werden. Bereits 2013 hat der Bund der Steuerzahler in seinem Schwarzbuch die bestehenden Probleme schonungslos aufgearbeitet und Lösungen vorgeschlagen, wie Kostenexplosionen bei öffentlichen Bauprojekten vermieden werden können. Ebenfalls 2013 nahm die „Reformkommission Bau von Großprojekten“ ihre Arbeit auf. Das Gremium stellte 2015 Reformvorschläge vor, um öffentli-

ches Bauen im Zeit- und Kostenrahmen zu halten. Die Bundesregierung hatte noch im gleichen Jahr wesentliche Empfehlungen der Kommission in ihrem „Aktionsplan Großprojekte“ zur Umsetzung beschlossen. In diesen Reformkatalogen wurden wichtige Forderungen des Bundes der Steuerzahler aufgegriffen:

- ▶ den Grundsatz: „Erst planen, dann bauen“
- ▶ kooperatives Planen
- ▶ besseres Risikomanagement
- ▶ verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wichtige Lehren aus der Vergangenheit wurden gezogen und konkrete Verbesserungen von der Politik versprochen. Viele Verbesserungsvorschläge liegen auf dem Tisch. Doch was ist seither passiert?

BdSt-Check: Welche Maßnahmen wurden umgesetzt?

Der BdSt hat sieben wichtige Problemfelder beim öffentlichen Bau unter die Lupe genommen. Hat die Bundesregierung wirklich gehalten, was sie im Jahr 2015 an Besserung versprochen hat? Wir machen den Check:

1. Gründlichere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bleiben aus oder die Qualität ist häufig schlecht. Die bereits bestehenden Regeln sind sinn-

voll, werden aber nicht eingehalten. Das ist bekannt. Getan hat die Bundesregierung wenig. Daher sollten die Rechnungshöfe ein stärkeres Prüfrecht bekommen.

Bereits zu Beginn ihres „Aktionsplans Großprojekte“ räumt die Bundesregierung ein, „dass in den verschiedensten Bereichen bereits umfangreiche und grundsätzlich bewährte Regelwerke existieren und dass häufig eher ein Vollzugsdefizit und weniger

dass diese Untersuchungen ohne politische Vorfestlegung auf bestimmte Beschaffungsvarianten, also ergebnisoffen, erfolgen. Erst dann darf sich für ein Projekt entschieden und Finanzmittel bereitgestellt werden.

Soweit die „gesetzliche Theorie“. Die Realität sieht häufig anders aus: Oft gibt es bereits eine politisch favorisierte Lösung – beispielsweise ist ein teurer Neubau geplant, obwohl eine Sanierung oder eine Anmietung existierender Gebäude wirtschaftlicher wäre.

- ▶ **170 Infrastrukturprojekte in Deutschland zwischen 1960 bis 2014**
- ▶ **Bereiche: Bau, Energie, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Verteidigung und Transport**
- ▶ **Statt geplanten 141 Mrd. Euro bei allen 170 Projekten betragen die tatsächlichen Kosten 200 Mrd. Euro. Dabei sind diese Zahlen bereits inflationsbereinigt, das heißt, die durchschnittliche Teuerung ist herausgerechnet.**

Kostensteigerung

73%

bei abgeschlossenen Projekten

41%

bei noch nicht abgeschlossenen Projekten

ein Regulierungsdefizit besteht“. Im Klartext: Bestehende Regeln werden von öffentlichen Bauverantwortlichen schlichtweg ignoriert. Dies trifft offenbar am meisten auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu. Hier gibt es weitreichende und sinnvolle gesetzliche Regelungen, die unmissverständlich klarmachen: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen gründlich durchgeführt werden. Auch verschiedene Varianten der Leistungserbringung müssen berücksichtigt werden. Dabei sollte selbstverständlich sein,

Doch diese Alternativen werden zum Teil gar nicht untersucht oder bewusst schlechtere gerechnet, sodass am Ende das politisch gewünschte Ergebnis herauskommt. Zum Teil wird nicht einmal der grundsätzliche Bedarf ermittelt, also der Frage nachgegangen, ob die Baumaßnahme überhaupt oder in welcher Form sie benötigt wird.

Zwar gibt es diverse Arbeitsanleitungen und Leitfäden für öffentliche Bauherren, wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen akkurat anzustellen sind, das Problem liegt jedoch

in der mangelnden Umsetzung dieser Vorgaben. Hier muss sichergestellt werden, dass die öffentliche Hand sorgfältige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellt.

UMSETZUNGSSTAND

Als Antwort auf das Problem präsentiert die Bundesregierung in ihrem Aktionsplan nur ein schwammiges Lippenbekenntnis: „Alle Beteiligten bei Bauvorhaben sind aufgerufen, auf die Einhaltung der bestehenden rechtlichen Verpflichtung zu achten.“ Bei einer solch vagen Formulierung wundert es nicht, dass bisher wenig für die Umsetzung unternommen wurde.

BEWERTUNG: ENTTÄUSCHEND. KAUM FORTSCHRITTE!

Für den Bund der Steuerzahler steht fest: Es ist ein Unding, dass gründliche und ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht selbstverständlich sind. Wir fordern, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen endlich bei allen Projekten durchgeführt werden und dabei auch die Qualität der Untersuchungen verbessert wird. Vor allem müssen Alternativen geprüft werden. Die rechtlichen Grundlagen sind vorhanden, das Problem ist die zu geringe Kontrolle der Verantwortlichen.

Es ist die oberste Pflicht der Verwaltung, ordentliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Die Rechnungshöfe sollten aber in ihrer Beratungs- und Kontrollfunktion gestärkt werden. Vorstellbar ist, dass die Verwaltungen noch vor der endgültigen Projektentscheidung den Rechnungshöfen ab einer gewissen Bausumme die Unterlagen zur Prüfung vorlegen. Dabei sollten die Rechnungshöfe auch den grundsätzlichen Bedarf der Baumaßnahme prüfen dürfen. Damit würden gleich zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Es würde kontrolliert, ob der Bau überhaupt benötigt wird und zum

anderen, wie das Ziel am besten erreicht werden kann. Zudem sollten die Prüfungsergebnisse veröffentlicht werden, damit auch dank der Kontrolle durch Presse und Öffentlichkeit bessere Vorbereitungen bei öffentlichen Bauprojekten getroffen werden. Das heißt nicht, dass die Verwaltungen aus ihrer Verantwortung entlassen werden, Projekte gründlich vorzubereiten. Eine strengere Kontrolle schafft aber stärkere Anreize, dies endlich zu tun.

2. Digitale Planung vorantreiben

Digitale Planungsmethoden für öffentliche Baustellen sind in Deutschland bislang Neuland, doch die Bundesregierung hat sich ein ambitioniertes Ziel gesetzt: Digitale Planung soll ab 2020 im Verkehrsbereich Standard sein. Es wird höchste Zeit!

Die Digitalisierung öffentlicher Bauprojekte steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen, doch das sogenannte Building Information Modeling (BIM) steht schon heute als digitale Planungsmethode zur Verfügung. Mit BIM können dreidimensionale Bauwerksmodelle entwickelt werden, so dass durch die Visualisierung von Projektvarianten zum Beispiel besser geprüft werden kann, ob Planungen konsistent sind. Digitales Planen trägt damit zur Verbesserung der Planung bei – bisher leider kaum bei öffentlichen Bauprojekten in Deutschland.

Andere Länder, aber auch private Bauherren sind hingegen schon weiter. In Großbritannien, das als BIM-Champion gilt, müssen bereits seit 2016 alle nationalen Bauprojekte mithilfe von BIM geplant werden. Die Briten versprechen sich vom Einsatz digitaler Planungsmethoden Kosteneinsparungen von bis zu 20 Prozent. Auch andere europäische Nachbarn haben BIM zur Bedingung für öffentliches Bauen gemacht: In Norwegen gibt es solche Regelungen seit 2016, in Frankreich seit 2017 und in Dänemark sogar



schon seit 2007. Fakt ist: Deutschland hinkt bei der digitalen Planung seinen europäischen Nachbarn hinterher. Richtigerweise hat die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag 2018 versprochen, die „Digitalisierung des Planens und Bauens in der gesamten Wertschöpfungskette Bau“ voranzutreiben. Weiter heißt es: „Dazu gehört die Weiterentwicklung des Building Information Modelling (BIM) für alle Planungs- und Bau-disziplinen.“

UMSETZUNGSSTAND

Die „Reformkommission Bau von Großprojekten“ hatte der Bundesregierung bereits 2015 empfohlen, einen Stufenplan zu entwickeln, um die Nutzung von BIM zu fördern. Darüber hinaus sollen digitale Anforderungen festgelegt, Standards vereinheitlicht und Konzepte zum Planungs- und Bauablauf mit BIM entwickelt werden. Ende 2015 wurde vom Verkehrsministerium der „Stufenplan Digitales Planen und Bauen“ vorgelegt, derzeit läuft sogar schon die

zweite Phase zur Einführung von BIM bei Verkehrsprojekten. Auf dieser Stufe wird die Zahl der Pilotprojekte ausgeweitet. Es sollen bis 2020 weitere Erfahrungen gewonnen, juristische Fragen geklärt und umfangreiche Leitfäden für die Anwendung künftiger Projekte erstellt werden.

In der vorangegangenen Stufe wurden erste Erfahrungen mit ausgewählten Pilotprojekten gesammelt. Beispiele: Der geplante Tunnel im baden-württembergischen Rastatt auf der Aus- und Neubaustrecke Karlsruhe-Basel sowie die Petersdorfer Brücke bei Malchow im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte waren solche BIM-Pionierprojekte. Auch wenn die Erfahrungen insgesamt positiv waren, gibt es gerade bei der Vertrags- und Vergabegestaltung noch Handlungsbedarf.

Beide Stufen sind die Grundlage für das ambitionierte Ziel „BIM-Szenario 2020“. Ab 2020 sollen alle vom Bund finanzierten Verkehrsprojekte mit BIM geplant werden. Davon verspricht sich die Bundesregierung viel mehr Planungs-, Termin- und Kostensicher-

heit genauso wie eine beschleunigte Genehmigung der Projekte.

Damit das ambitionierte Ziel erreicht wird, hat die Bundesregierung ein BIM-Kompetenzzentrum eingerichtet, das beim Amt für Bundesbau in Rheinland-Pfalz angesiedelt ist. Die Bundesregierung lässt ihre BIM-Initiative aber auch durch die Wissenschaft begleiten und sucht den Dialog mit zentralen Verbänden und Kammern der Planer, der Bauwirtschaft und Bausoftwarebranche. Das sind wichtige Schritte, denn hierbei geht es um nicht weniger als die digitale Transformation der öffentlichen Baustelle.

BEWERTUNG: ANFANG GEMACHT, ABER NOCH VIEL ZU TUN!

Deutschland hinkt bei der digitalen Planung hinterher, doch endlich versucht die Bundesregierung, den Abstand zu verringern. Richtig so! BIM könnte künftig die Effizienz von Baumaßnahmen deutlich erhöhen.

Der Stufenplan ist zwar ambitioniert, doch bezieht er sich bisher vorwiegend auf Verkehrsprojekte des Bundes. Der Hochbau oder die viel größere Anzahl der Baumaßnahmen von Ländern und Kommunen bleiben bisher weitestgehend außen vor. Hier muss die Politik weiterdenken: Sie sollte schon heute einen Fahrplan entwickeln, wann digitales Planen auch für alle anderen öffentlichen Bauten zum neuen Standard wird.

3. Schlankere Planungsprozesse

Zu lange Genehmigungs- und Planungsprozesse in Deutschland verschulden Kostensteigerungen. Die Bundesregierung macht sich endlich an ein Planungsbeschleunigungsgesetz und greift damit eine Bund-der-Steuerzahler-Forderung auf.

Planungs- und Genehmigungszeiten in Deutschland dauern lange – zu lange! In der

Zwischenzeit können sich nämlich bei so manchem Bauprojekt die rechtlichen oder technischen Rahmenbedingungen so stark ändern, dass umgeplant werden muss. Das erhöht die Kosten. Der BdSt hat daher bereits in seinem Schwarzbuch 2013 mehr Tempo bei der Planung gefordert: „Die Politik sollte die grundsätzlich zu langen Planungszeiten verkürzen und hierfür erforderliche Gesetzesänderungen herbeiführen.“ Das hat nun auch die Bundesregierung erkannt. Sie setzt mit dem sogenannten Planungsbeschleunigungsgesetz noch in diesem Jahr unsere Forderung um!

UMSETZUNGSSTAND:

Im Jahr 2016 hatte der damalige Verkehrsminister Alexander Dobrindt das „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ einberufen – ein Expertengremium, das konkrete Maßnahmen ausarbeitete, wie zähe Infrastruktur-Planungsprozesse endlich beschleunigt werden können. Im vergangenen Jahr wurde ein Zwölf-Punkte-Maßnahmenplan vorgelegt, der die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Ziel hat – durch Wegfall von Doppelprüfungen, reduzierte Schnittstellen und straffere Verfahren. Nun macht das zuständige Verkehrsministerium selbst Tempo: Der Maßnahmenkatalog wurde zu einem Gesetzentwurf ausgearbeitet, der noch in diesem Jahr verabschiedet werden soll.

BEWERTUNG: ERFOLG!

Das Planungsbeschleunigungsgesetz kommt. Gut so, denn viele Autobahnabschnitte und Brücken in Deutschland sind sanierungsbedürftig. Wegen der sprudelnden Steuereinnahmen mangelt es nicht am Geld, das Hemmnis sind vor allem unnötig lange Planungsprozesse. Der bedauerliche Zustand wichtiger Verkehrsschlagadern

wie der Rhein-Brücke Leverkusen zeigt deutlich, dass es straffe Prozesse braucht, damit die Sanierung der Infrastruktur schnell vorangeht.

Doch darf die Gründlichkeit der Verfahren unter schnelleren Genehmigungsprozessen keinesfalls leiden! Das Planungsbeschleunigungsgesetz ist zwar ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung, doch gibt es im Gesetz noch Verbesserungspotenzial: Beispielsweise könnte der Brückenersatz oder der Fahrbahnausbau als Instandsetzung und nicht als Neubau eingeordnet werden. Dann gingen Planung und Genehmigung sogar noch schneller vonstatten!

4. Klare Kompetenzen durch Bundesinfrastrukturgesellschaft

Der Bundesfernstraßenbau wird radikal reformiert: Nun wird eine Bundesinfrastrukturgesellschaft gegründet. Das bedeutet mehr Effizienz! Auch hier hat sich unsere Kritik gelohnt.

Beim Bundesfernstraßenbau sind seit Jahrzehnten die Aufgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Der Bund ist zwar der Eigentümer von Autobahnen und Bundesstraßen und damit für die Finanzierung zuständig, doch tragen die Länder die Verantwortung für die Planung. Das derzeitige Verantwortungsgerangel verursacht Verschwendung in Milliardenhöhe. Das hat der Bund der Steuerzahler u. a. in seinem Schwarzbuch 2015 analysiert und Verbesserungsvorschläge gemacht – mit Erfolg!

UMSETZUNGSSTAND

Die Politik hat endlich gehandelt. Bund und Länder haben sich auf eine vollständige Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung geeinigt: In Zukunft trägt der Bund die Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb und Erhalt des riesigen, mehr als 13.000 Kilo-

meter umfassenden Autobahnnetzes. Damit wird ein milliardenteurer Kompetenz-Wirrwarr beendet.

Die rechtlichen Grundlagen für die Reform wurden 2017 gelegt. Es werden eine Infrastrukturgesellschaft und ein Bundesstraßenamt aufgebaut. Bis spätestens zum Jahresbeginn 2021 soll die „Entflechtung“ abgeschlossen sein.

BEWERTUNG: ERFOLG, ABER NOCH EINIGE STOLPERSTEINE!

Die Politik hatte den Mut für eine radikale Reform. Das war auch bitter nötig. Die Chance besteht, dass die Fernstraßenverwaltung endlich effizienter wird. Geplant ist, dass der Bund spätestens 2021 das Komplettmanagement für die Autobahnen und Teile des Bundesstraßennetzes übernimmt. Dann sind die Voraussetzungen geschaffen, dass die jährlich ins Fernstraßennetz fließenden Steuer-Milliarden endlich wirtschaftlich und sparsam verbaut werden. Die gesetzlichen Grundlagen dafür sind gelegt, jetzt muss die Neuorganisation der Fernstraßenverwaltung sauber umgesetzt werden.

Einige Stolpersteine deuten sich jedoch bereits an: So herrscht bislang noch keine vollständige Klarheit, was mit Gesellschaften wie der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) passieren soll, die sich in den vergangenen Jahrzehnten einen guten Ruf bei der Projektsteuerung von Bundes- und Landesstraßen erworben hat. Daher fordert der BdSt: Die Bundesregierung muss Klarheit schaffen!

5. Vergabe an das wirtschaftlichste und nicht das billigste Angebot

Ausschreibungen, die das vermeintlich billigste Angebots bevorzugen, können das Bauprojekt letztlich teurer werden lassen als nötig. Hier ist ein Umdenken überfällig – geschehen ist bisher zu wenig.



Foto: Ideenkoch/Fotolia

Das billigste Angebot ist nicht immer das beste. Gerade bei Bauprojekten sind die Qualität und die langfristigen Kosten wichtiger als der reine Baupreis. Doch die Realität bei öffentlichen Vergabeverfahren sieht leider anders aus: Hier erhält meist das vermeintlich billigste Angebot den Zuschlag. Im Aktionsplan der Bundesregierung heißt es dazu richtigerweise, dass „teilweise nicht kostendeckende Angebote abgegeben [werden] mit dem Ziel, Planungsdefizite und -änderungen für spätere Nachträge zu nutzen. Dies führt zum Teil zu Qualitätseinbußen und begünstigt den Streit um Nachträge.“

Das Problem ist den Verwaltungen bekannt. Trotzdem fokussieren sie sich bei der Wertung von Vergabeangeboten zu stark auf den Angebotspreis. Dass der Preis das dominante oder sogar alleinige Entscheidungskriterium ist, ist nicht alternativlos! Die öffentliche Hand hat große rechtliche Spielräume,

auch sogenannte qualitative Wertungskriterien in ihre Auswahl einzubeziehen. Als solche Kriterien kommen beispielsweise Betriebs- oder Folgekosten, die Qualität der Auftragsdurchführung oder auch das Risikomanagement des Unternehmens in Betracht. Doch oft scheuen die Verwaltungen nicht nur den zusätzlichen Aufwand, sondern auch die rechtliche Anfechtbarkeit bei qualitativen Wertungskriterien.

Um das Problem anzugehen, hat die Bundesregierung in ihrem „Aktionsplan Großprojekte“ beschlossen, Arbeitshilfen zur Nutzung qualitativer Wertungskriterien zur Verfügung zu stellen und Vergabe- und Vertragshandbücher bei Bedarf anzupassen.

UMSETZUNGSSTAND

Auf Anfrage des BdSt heißt es zwar vom Bauministerium, dass es zahlreiche Arbeitshilfen zur Nutzung qualitativer Wertungskriterien gebe. Vergabe- und Vertrags-

handbücher des Bundes regelmäßig überarbeitet würden und es außerdem noch ein Forschungsprojekt gegeben habe. Thema des Projekts sei es gewesen, ob es sinnvoll ist, Optimierungsvorschläge des Bieters im Vergabeverfahren in die Wertung einzubeziehen. Das war eine Idee der „Reformkommission Bau von Großprojekten“, um den Qualitätswettbewerb bei der Vergabe zu stärken. Doch in der Antwort des Bauministeriums heißt es, dass das Ergebnis des Forschungsprojekts für diese Fragestellung negativ war und bestehende Regelungen als ausreichend beurteilt werden.

**BEWERTUNG: ENTtäUSCHEND.
KAUM FORTSCHRITTE!**

Öffentliche Verwaltungen berücksichtigen die Nachhaltigkeit der Angebote nach wie vor zu wenig. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren zu wenig getan, um dieses Problem zu beseitigen. Es braucht mehr als Arbeitshilfen und Leitfäden! In die Amtsstuben muss endlich ein Mentalitätswandel einkehren: Es kommt auf das beste Preis-Leistungs-Verhältnis an, gerade bei langlebigen Bauten. Warum werden auf Bundesebene nicht Muster-Bewertungsbögen für bestimmte Arten von Bauprojekten ausgearbeitet, so wie auch in anderen Ländern? Das würde gerade auch Kommunen helfen, die den Aufwand eigener Bewertungsmatrizen scheuen. Auch könnten Musterbögen mehr rechtliche Klarheit schaffen. Die öffentliche Hand scheut sich bislang, vom Preis als dominantes Bewertungskrite-

rium abzuweichen, da sie – nicht zu Unrecht – Klagen gegen die Vergabe fürchtet.

6. Mehr Tempo bei Klagen gegen öffentliche Vergabeverfahren

Viele unnötige Klagen blockieren öffentliche Vergabeverfahren. Das Problem ist bekannt, doch die Bundesregierung hat bisher nicht gehandelt.

Unternehmen können gegen die Entscheidungen bei Vergabeverfahren sogenannte Nachprüfungsklagen einlegen. Dann prüfen Gerichte, ob bei öffentlichen Vergabeverfahren alles mit rechten Dingen zugegangen ist. Gerade zur Vorbeugung von Korruption ist es gut, dass es Nachprüfungsverfahren gibt. Das Problem dabei ist aber, dass der Vergabezuschlag nicht erteilt werden darf, sobald ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet wurde. Das bedeutet: Die Vergabe stockt und der Bau verzögert sich, Kostensteigerungen sind vorprogrammiert.

Es werden relativ viele Klagen bei öffentlichen Vergabeverfahren eingereicht, besonders bei Ausschreibungen, denen qualitative Wertungskriterien zugrunde liegen. Diese Furcht vor Klagen ist daher auch ein Grund, warum Verwaltungen sich oft zu stark auf den Angebotspreis konzentrieren (siehe Punkt 5). Das Ärgerliche an der hohen Zahl von Verfahren ist vor allem, dass sich nur ein Bruchteil der Klagen als begründet herausstellt. So wurde 2016 von ganzen 880 Nachprüfungsverfahren nur einem einzigen stattgegeben.

| | 2015 | 2016 |
|--|------|------|
| eingereichte Nachprüfungsverfahren | 864 | 880 |
| stattgegebene Nachprüfungsverfahren | 0 | 1 |

Quelle: Vergabekammern, Statistische Meldungen über Vergabenachprüfungsverfahren



Der Änderungsbedarf ist offensichtlich. Das hat auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit in der vergangenen Wahlperiode erkannt. Es sprach sich dafür aus, dass das Zuschlagsverbot entschärft werden müsse, alternativ könne auch die beschleunigte „Vorabgestattung“ erleichtert werden. Im Papier „Reform Bundesbau“ des Ministeriums steht daher, dass das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) an dieser Stelle überarbeitet werden sollte.

UMSETZUNGSSTAND

Eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), um das Zuschlagsverbot schneller aufheben zu können, hatte die „Ramsauer-Kommission“ bereits 2015 empfohlen. Doch bisher ist wenig passiert. Auf Anfrage des BdSt hieß es aus dem jetzt zuständigen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat schlicht: „Die ‚Reform Bundesbau‘, ein Reformprogramm des Bundesbauministeriums zum Bundeshochbau, enthält hierzu einen Prüfauftrag. Der Prüfauftrag ist noch nicht abgeschlossen. Dementsprechend ist derzeit auch keine Novelle des GWB hierzu geplant.“

**BEWERTUNG: ENTTÄUSCHEND.
KEINE FORTSCHRITTE!**

Dem Problem ausufernder Nachprüfungsklagen ist also bislang kein Riegel

vorgeschoben worden, obwohl diese oft unnötig die Vergabe blockieren und Kostenexplosionen mitverursachen. Hier muss die Bundesregierung schnell aktiv werden und das Problem unnötiger Verzögerungen bei den Vergabeverfahren lösen.

BEISPIEL NACHPRÜFUNGSKLAGE: MARIE-ELISABETH-LÜDERS-HAUS

Der Erweiterungsbau des Marie-Elisabeth-Lüders-Hauses, das zum Bundestag gehört, weist bereits eine Terminüberschreitung von mehr als vier Jahren auf. Einer der Gründe: Vergabeeinspruch. Auf unsere Anfrage räumt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ein: Der ursprünglich für 2014 geplante Fertigstellungstermin „musste [...] wegen eines Vergabeeinspruchs auf 2016 korrigiert werden“.

7. Proaktives Risikomanagement

Keine Baumaßnahme ist ohne Risiko. Ein proaktives Risikomanagement sollte daher eine Selbstverständlichkeit sein, doch trotz einiger Pilotprojekte hinkt die Bundesregierung hier noch weit hinterher.

Das Risikomanagement bei öffentlichen Baumaßnahmen in Deutschland ist häufig mangelhaft. Das gesteht sogar die Bun-

desregierung ein. In ihrem „Aktionsplan Großprojekte“ heißt es: „Kein Projekt ist risikofrei. Trotzdem fehlt oft ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement mit Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf Handlungsalternativen, Zeit und Kostenrahmen.“

Das ist zwar ehrlich, löst aber nicht das Problem. Nötig ist ein proaktives Risikomanagement, bei dem sich der öffentliche Bauherr von Anfang an mit drohenden Gefahren auseinandersetzen muss. Zwar gibt es bereits Normen, die genau beschreiben, wie ein gründliches und frühzeitiges Risikomanagement auszusehen hat. Bei öffentlichen Bauprojekten werden diese jedoch nicht angewendet, sondern häufig nur, wenn ein „Ereignis- oder Krisenmanagement“ durchgeführt wird, wie die „Reformkommission Bau von Großprojekten“ kritisiert. Die Bundesregierung hat in ihrem Aktionsplan 2015 jedoch Besserung gelobt und versprochen, künftig auf ein aktives Risikomanagement (ISO 31000 und DIN EN 31010) zu pochen.

BEISPIEL: UNNÖTIGE RISIKÜBERNAHME BEI DER ELBPILHARMONIE

Statt Risiken zu minimieren, geht die öffentliche Hand zum Teil sogar unnötige Zusatzrisiken ein, wie das Beispiel Elbphilharmonie zeigt. Die Freie und Hansestadt Hamburg übernahm von Privatinvestoren im Vorfeld der Bürgerschaftswahl 2008 auch den kommerziellen Teil des Konzerthauses, zu dem u. a. ein Luxushotel und ein Parkhaus gehören. Durch den Eigentümerwechsel des kommerziellen Bereichs, der zunächst von privaten Investoren auf ihr eigenes Risiko errichtet werden sollte, kam für die Hamburger Steuerzahler ein zusätzliches Risiko von rund 100 Mio. Euro hinzu, wie es im Untersuchungsbericht zur Elbphilharmonie hieß. Seitdem ist Hamburg Ei-

gentümer des kommerziellen Bereichs samt Luxushotel und hat damit auch erhebliche unternehmerische Risiken übernommen.

UMSETZUNGSSTAND

Auf Bundesebene ist beim Thema Risikomanagement bisher zu wenig passiert. Auf Anfrage des BdSt bekräftigt das Verkehrsministerium, dass im Infrastrukturbereich weiterhin das Ziel bestünde, ein durchgängiges und integriertes Risikomanagement auf der Grundlage der jeweiligen Normen einzuführen. Doch wie so oft hapert es an der Umsetzung. Immerhin werden im Straßenbereich nun Pilotprojekte vorangetrieben, bei denen ein solches Risikomanagement eingerichtet wurde. Leider lässt sich die Zahl der Pilotprojekte an einer Hand abzählen – es sind nämlich genau vier: Neben zwei Ortsumgehungen ist es die Rader Hochbrücke der A7 über den Nord-Ostsee-Kanal bei Rendsburg und der achtspurige Ausbau der A 40 zwischen AS Duisburg/Homberg – AS Duisburg/Häfen.

BEWERTUNG: ZWAR ERSTE PILOTPROJEKTE, ABER ES GIBT NOCH VIEL ZU TUN!

Ein sorgfältiges und proaktives Risikomanagement – also von Anfang an mögliche Gefahren identifizieren – muss eine Selbstverständlichkeit sein. Leider ist das nicht der Fall! Die Bilanz im Bundesstraßenbau: vier Pilotprojekte nach drei Jahren. Das ist zu wenig. Die Politik muss das Thema endlich ernst nehmen. Hier sind auch die Finanzminister und Kämmerer in der Pflicht, die gegenüber ihren Kollegen stärker auf ein fundiertes Risikomanagement pochen müssten. Erst dann sollte Steuergeld freigegeben werden. Die entsprechenden Normen zum Risikomanagement müssen bei jeder wichtigen öffentlichen Baumaßnahme endlich berücksichtigt werden.



Foto: Calado/Fotolia

Fazit: Der Bund der Steuerzahler meint

Die vergangenen Pannenprojekte haben deutlich gemacht: Die öffentliche Hand war in der Vergangenheit zu oft ein schlechter Bauherr. Steuergeld wurde verschleudert, weil vermeidbare Fehler begangen wurden. Der Bund der Steuerzahler hat bereits mit seinem Schwerpunkt-Thema „Kostenexplosionen“ im Schwarzbuch 2013 Druck auf die Politik gemacht und einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Debatte geleistet. Wir haben nicht nur Missstände aufgedeckt, sondern auch Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Mit Erfolg: Das Thema der Kostenexplosionen bei öffentlichen Bauprojekten rückte stärker in den Fokus der Verantwortlichen.

Und es hat sich etwas getan: Eigens eingerichtete Kommissionen haben konkrete Maßnahmenvorschläge ausgearbeitet. Allen voran die „Reformkommission Bau von Großprojekten“, hinzu kommen die „Leitsätze zum Management großer Baumaßnahmen“ von den Rechnungshöfen, der „Aktionsplan

Großprojekte“ seitens der Bundesregierung sowie der Bericht „Reform Bundesbau“. Auch die Bundesregierung hat teilweise Verbesserungen auf den Weg gebracht, zum Teil sogar weitreichende Reformen. Folgende Aktivitäten begrüßen wir ausdrücklich:

- ▶ **Planungsbeschleunigungsgesetz:** schnellere Genehmigungsverfahren. Noch in diesem Jahr wird damit die BdSt-Forderung umgesetzt.
- ▶ **Bundesinfrastrukturgesellschaft:** Endlich wird die volle Verantwortung von Planung über Bau und Betrieb für die Bundesfernstraßen in eine Hand – in die des Bundes – gelegt. Damit besteht die Chance, eine XXL-Verschwendung zu beenden.
- ▶ **Digitales Planen:** Der Bund der Steuerzahler lobt ausdrücklich, dass endlich die digitale Baustelle vorangetrieben wird. Künftig könnten damit Bauvorhaben reibungsloser und wirtschaftlicher umgesetzt werden.

Damit sind wichtige, aber bei weitem noch nicht alle notwendigen Verbesserungen umgesetzt. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag versprochen, das Reformprogramm für den Bundesbau zügig umzusetzen. Auch soll weiterhin der „Aktionsplan Großprojekte“ ihre Leitlinie sein und dessen Umsetzung weiterhin Ziel. Dies versicherte die Bundesregierung auf Anfrage des BdSt. Das ist zu begrüßen, da gerade der „Aktionsplan Großprojekte“ deutlich die Probleme nennt und wichtige Verbesserungen aufgreift, die auch der Bund der Steuerzahler unterstützt.

Die beschlossenen Maßnahmenpläne dürfen jedoch nicht in der Schublade verschwinden. Vermeidbare Kostenexplosionen bleiben nur aus, wenn die vielen guten Vorschläge umgesetzt werden. Daher wollen wir als Bund der Steuerzahler erneut Druck und auf dieses Thema aufmerksam machen.

Der BdSt-Check macht deutlich:

Viele Verbesserungsvorschläge liegen auf dem Tisch, die Politik muss sie jetzt konsequent umsetzen!

Abschließende Handlungsempfehlungen: Kostenexplosionen stoppen!

Es gibt noch viel zu tun – gerade auf der Ebene der Länder und Kommunen besteht noch großer Verbesserungsbedarf.

Folgende 15 Punkte sind aus Sicht des Bundes der Steuerzahler unabdingbar, um vermeidbare Kostenexplosionen zu verhindern:

SELBSTVERSTÄNDLICHES UMSETZEN!

- ▶ **Recht und Gesetz einhalten:** Die Verantwortlichen von öffentlichen Baumaßnahmen müssen stärker darauf achten, dass die gesetzlichen Vorgaben und einschlägigen und umfangreichen Regelwerke auf allen Ebenen eingehalten werden.

- ▶ **Mehr Kostenehrlichkeit:** Die öffentlichen Entscheider sollten erst Zahlen für Projekte vorlegen und sich für Projekte entscheiden, wenn belastbare Kostangaben und Planungen vorliegen, statt Zahlen zu schönen, um die politische Zustimmung für ein Projekt zu erreichen. Die Steuerzahler verdienen mehr Kostenehrlichkeit.

- ▶ **Gründliche und ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen:** Gründliche und ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Pflicht der Verwaltung und müssen vor der Entscheidung für ein Bauvorhaben den Entscheidern vorliegen. Dabei müssen alternative Beschaffungsformen ebenfalls berücksichtigt werden.

- ▶ **Mehr Sorgfalt bei der Projektvorbereitung – vor allem durch vollständige Bedarfsermittlung:** Vor Planungsbeginn muss der Bauherr genau klären, welchen Zweck das Bauvorhaben hat. Die Projektanforderungen müssen daher so detailliert wie möglich ermittelt werden. Das verhindert teure Nachträge.

- ▶ **Klare Projektorganisation:** Entscheidungskompetenzen müssen bei Bauvorhaben klar geregelt sein. Gerade an Schnittstellen ist wichtig, wer wofür zuständig ist und wer im Schadensfall haftet. Alle wichtigen Baustufen – von der Planung bis zur Ausführung und Inbetriebnahme – sollten einem unabhängigen Controlling unterzogen werden.

BESSER WERDEN!

- ▶ **Mehr öffentliche Kontrolle:** In allen entscheidenden Projektetappen muss die Kontrolle durch unabhängige Instanzen gestärkt werden – Parlamente, Rechnungshöfe, Medien, Verbände und externe Gutachter.
- ▶ **Ausreichende Bauherrenkompetenz:** Die öffentliche Hand muss stets ein

Mindestmaß an baulicher Kompetenz bereithalten – beispielsweise bei der Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Bewertung von Angeboten. Besonders für die Bauverwaltungen kleiner Kommunen oder bei „exotischen“ Bauprojekten ist dies eine Herausforderung. Hier müssen Bauverwaltungen sich besser vernetzen, um Synergie-Effekte zu nutzen.

- ▶ **Rechnungshöfe in Planungsphase einbinden:** Die Rechnungshöfe sollten bei großen und komplexen Bauvorhaben stärker als bisher die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kontrollieren, bevor die endgültige Entscheidung für ein Projekt getroffen wird. In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt ist dies bereits Praxis. Geprüft werden sollte, inwieweit bei Projekten ab einem gewissen Finanzvolumen gesetzlich vorgeschrieben wird, dass die Rechnungshöfe die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen rechtzeitig vor Beschluss zur Prüfung erhalten.
- ▶ **Vergabekammern besser ausstatten:** Nachprüfungsverfahren können so schneller abgeschlossen werden.
- ▶ **Digitales Planen für alle öffentlichen Bauvorhaben:** Ziel muss die Digitalisierung der Baustelle sein. Die BIM-Strategie muss konsequent umgesetzt werden. Langfristig sollten alle öffentlichen Bauprojekte mit Hilfe von BIM umgesetzt werden.

den, wenn eine abgeschlossene Ausführungsplanung vorliegt.

- ▶ **Verzögerung durch Nachprüfungsverfahren reduzieren:** Schnellerer Zuschlag durch eine Änderung der gesetzlichen Regelungen zur Vorabgestattung, da sich Klagen häufig als unbegründet herausstellen.
- ▶ **Proaktives Risikomanagement:** Bereits zu Beginn jeder Planung sollte die öffentliche Hand entsprechend der jeweiligen Normen (ISO 31000, DIN EN 31010) ein proaktives Risikomanagement einrichten. Damit kann sichergestellt werden, dass unnötige Kosten- und Terminrisiken vermieden werden.
- ▶ **Mischfinanzierung abbauen:** Mischfinanzierung beeinträchtigt die Kostentransparenz und untergräbt Anreize, kosteneffizient zu bauen. Daher muss die Mischfinanzierung zurückgeschraubt werden! Dort, wo Förderprogramme nötig sind, sollte stattdessen vollständig auf „Festbetragsfinanzierung“ gesetzt werden. Das heißt: Wenn ein bestimmter Kostendeckel überschritten wird, muss beispielsweise die geförderte Kommune allein für die Finanzierung aufkommen. Das wird heute bereits praktiziert, aber noch nicht bei jedem Projekt.



Mirian Breuer / Philipp Behm
p.behm@steuerzahler.de

NEU DENKEN!

- ▶ **Mehr Nachhaltigkeit bei der Vergabewerbung – Zuschlag für das wirtschaftlichste Angebot:** Die Bewertung von öffentlichen Aufträgen darf sich nicht nur auf den Preis stützen, sondern auch qualitative Kriterien und Lebenszykluskosten sollten stärker Eingang in die Bewertung finden.
- ▶ **Vergabereife Ausschreibungen:** Vergabeverfahren dürfen erst eingeleitet wer-

MEHR INFORMATIONEN

zum Thema
finden Sie auch unter

www.schwarzbuch.de

Exkurs: Die Flop 5

Die schlimmsten Fehler beim öffentlichen Bauen

Warum laufen die Kosten bei öffentlichen Baumaßnahmen so oft aus dem Ruder? Hier erkennen wir Muster. Folgende fünf Verfehlungen stellt der Bund der Steuerzahler immer wieder beim Bau öffentlicher Projekte fest.



TIPP:

DIESES ZEICHEN VERWEIST
AUF EINEN AKTUELLEN FALL
AUS DEM SCHWARZBUCH



WUST-FISCHBECK: „FÖRDERTÖPFE LOCKEN IN DIE STEUERVERSCHWENDUNGSFALLE“ (S. 131)



DUISBURG: „AUS DER KURVE GEFLOGEN“ (S. 59)

1. Fehlende Kostenehrlichkeit

Bei öffentlichen Bauprojekten werden die Kosten vorab immer wieder kleingerechnet. Das Kalkül ist klar: Die Befürworter des Bauprojekts erhoffen sich eine höhere Zustimmung in politischen Gremien und bei den Bürgern. Wenn ein Projekt bewilligt ist und die Bagger anrollen, wird es kaum noch gestoppt – auch wenn klar wird, dass die veranschlagten Kosten steigen werden.



DÜSSELDORF: „DÜSSELDORFER U-BAHNLINIE WIRD NOCHMAL TEURER“ (S. 30)

Mischfinanzierung: Besonders ausgeprägt ist das Problem fehlender Kostenehrlichkeit dann, wenn Fördergelder im Spiel sind. Der Bund der Steuerzahler sieht die Mischfinanzierung als eine der häufigsten Ursachen für Steuergeldverschwendung an. Gerade auf kommunaler Ebene verführen Förderprogramme dazu, fragwürdige Projekte anzustoßen. Den Bürgern wird versprochen und die Stadträte mit dem Argument gelockt, dass die Gemeinde nur einen geringen Eigenanteil tragen müsse, der Rest käme aus Berlin oder der eigenen Landeshauptstadt.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: Verhängnisvoll ist vor allem, dass häufig nicht einmal Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Es ist die Pflicht der Verwaltung, die Wirtschaftlichkeit von Projekten zu prüfen, weil sie rechtlich vorgeschrieben sind. Nur mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann sichergestellt werden, dass Steuergeld sorgsam verwendet wird.

Bei 85 Prozent der finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angefertigt, wie der Präsident des Bundesrechnungshofs 2013 als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung feststellte.

Zu oft werden jedoch die Vorschriften verletzt – Regelungen, die sicherstellen sollen, dass das Geld der Steuerzahler nicht verschwendet wird. Es ist davon auszugehen, dass manche Bauprojekte nie begonnen worden wären, wenn die vollen Kosten bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung vorgelegen hätten. Die fehlerhafte Entscheidung aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist daher eine klare Verschwendung von Steuergeld.



MAGDEBURG: „FINANZIELLES UND VERKEHRSPOLITISCHES TUNNELDESASTER“ (S. 38)



KASSEL: „TEURER TAPETEN-WECHSEL FÜR KASSEL“ (S. 164)

PROMINENTES BEISPIEL: FEHLENDE KOSTEN-NUTZEN-ANALYSEN BEI EUROPÄISCHEM HOCHGESCHWINDIGKEITS-SCHIENENNETZ

Das Hochgeschwindigkeitsnetz zwischen den europäischen Staaten soll ausgebaut werden. Ziel ist es, mit Pkw und Flugzeug zu konkurrieren. Hochgeschwindigkeitsstrecken sind teuer: Rund 25 Mio. Euro müssen für einen Kilometer Strecke hingelegt werden, wie der Europäische Rechnungshof feststellt. Das Problem: Vor der Entscheidung, einzelne Strecken für Hochgeschwindigkeitszüge aufzurüsten, wird nicht einmal untersucht, ob der erhoffte Zeitgewinn überhaupt eintreten wird. Das traurige Ergebnis ist daher: Auf den europäischen Hochgeschwindigkeitsstrecken fahren die Züge im Schnitt nur 45 Prozent der möglichen Höchstgeschwindigkeit, nur auf zwei Strecken wird eine Durchschnittsgeschwindigkeit von mehr als 200 km/h erreicht.

Dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht im Vorfeld als Entscheidungsinstrument genutzt werden, prangert der Europäische Rechnungshof auch bei deutschen Strecken an. So habe es vor der Entscheidung zum Bau der Bahnstrecke Halle/Leipzig-Erfurt-Ebensfeld und Stuttgart-Wendlingen-Ulm keine Kosten-Nutzen-Analysen gegeben. Im Bericht des Europäischen Rechnungs-

hofs heißt es mit aller Deutlichkeit: „Die Entscheidung zum Bau dieser Strecken war politisch.“

2. Schlechte Planung

Eine gute Planung ist Grundvoraussetzung für erfolgreiches Bauen. Schlechte Planung wiederum führt zu Fehlern, Streitigkeiten und vor allem unnötigen Kosten. Dennoch wird bei öffentlichen Bauprojekten zu oft unzureichend geplant.



IDAR-OBERSTEIN: „SANIEREN BIS DIE POLIZEI KOMMT“ (S. 35)

Vor allem zu Beginn läuft gern einiges schief. Bevor Projekte vorangetrieben werden, wird der Bedarf oftmals nicht ausreichend genug bestimmt. Die Folgen sind spätere, teure Anpassungen während der Planungsphasen oder sogar während der Bauphase. Teure Nachträge entstehen auch, wenn der Bau bereits begonnen wird, bevor die baufertige Planung vorliegt.



BERLIN: „LETZTER AKT EINER TRAGÖDIE“ (S. 36)

PROMINENTES BEISPIEL: UNZUREICHENDE PLANUNG BEI DER ELBPHILHARMONIE

Noch kurz vor Vertragsunterschrift für den Bau der Elbphilharmonie wurden umfassende Änderungswünsche vom Hamburger Senat und der Bürgerschaft vorgebracht – ein Zeichen, dass schon zu Beginn der Bedarf nicht hinreichend ermittelt wurde. Unter anderem sollten ein dritter kleinerer Konzertsaal,

ein vergrößerter Ticketverkaufsbereich und eine Cafeteria dazukommen. Da die Änderungswünsche erst einen Monat vor Vertragsabschluss mitgeteilt wurden, konnten sie nicht mehr in die laufende Planung aufgenommen werden. So wurden weitere Planungen während des Baus durchgeführt. Gerade bei hochkomplexen Unikatsbauten birgt dieses Verfahren jedoch aufgrund des hohen Fehlerpotenzials erhebliche Kostenrisiken.

Fehlendes Fachwissen: Zum Teil sind Baubehörden zu schlecht ausgestattet oder – schlimmer noch – in das Projekt nicht voll eingebunden. Es ist aber unerlässlich, dass der öffentliche Bauherr genügend baulichen Sachverstand hat. Schließlich muss er nicht nur den Bedarf der Baumaßnahmen feststellen, sondern auch die richtigen Vertragspartner und Angebote auswählen. Viel zu selten wird zudem bei der Planung das Fachwissen der Rechnungshöfe oder der Bauunternehmen genutzt. Damit wird die Chance verspielt, dass Verbesserungsvorschläge von kundigen Stellen noch frühzeitig einfließen.

PROMINENTES BEISPIEL: INNOVATIVE BAUVORSCHLÄGE BEI DEN OLYMPISCHEN SPIELEN LONDON

Für die Olympischen Spiele 2014 in London musste ein neues Velodrom her. Bei der Planung des VeloParks wurde das Bauunternehmen frühzeitig eingebunden, sodass es selbst noch Vorschläge zur Planung machen konnte – mit Erfolg: Statt eines üblichen Stahldachs wurde eine Dachkonstruktion aus gespannten Seilen vorgeschlagen. Dieser innovative Vorschlag des Bauunternehmens half dabei, 1,5 Mio. Pfund einzusparen, die

zwischen Bauherr und Bauunternehmen aufgeteilt wurden.

Digitales Planen (BIM): Obwohl digitale Planungsmethoden mehr Effizienz und eine bessere Vernetzung versprechen, werden sie noch kaum genutzt. Fakt ist: Digitales Planen ist bei öffentlichen Baumaßnahmen in Deutschland leider immer noch Neuland.

3. Vergabe-Pannen

Öffentliche Ausschreibungen sollen eigentlich dafür sorgen, die besten Angebote zu ermitteln. Dabei sind manche Ausschreibungen mangelhaft. Zudem gibt es weitere Stolperfallen bei Vergaben, die dazu führen, dass nicht das beste Angebot den Zuschlag erhält und das öffentliche Bauen teurer wird.



LÜBECK: „15 STATT 9 MILLIONEN
EURO FÜR NEUE BRÜCKE IN
LÜBECK“ (S. 41)

Vergabe ohne vergabereife Planung: Bei öffentlichen Projekten werden viel zu oft Bauleistungen vergeben, ohne dass eine ausgereifte Ausführungsplanung vorliegt. Eine Todsünde, die der Bund der Steuerzahler seit Jahren kritisiert. Die Folge: Eine baubegleitende Planung sorgt zwar dafür, dass das Projekt zu Ende gebracht werden kann, führt aber oft zu eklatanten Preissteigerungen.



KIEL: „NEUBAU WÄRE BILLIGER
GEWORDEN“ (S. 31)

Zuschlag für das billigste, nicht das wirtschaftlichste Angebot: Nicht selten werden öffentliche Bauaufträge an den billigsten Bieter vergeben. Dieser ist jedoch nicht im-

mer der wirtschaftlichste. Zum Teil geben Auftragnehmer nämlich Angebote ab, die für sie nicht kostendeckend sind. Das Kalkül dahinter: Sie hoffen, unzureichende Planungen nutzen zu können, um über teure Nachträge das Angebot wieder in die Gewinnzone zu heben. Nur auf den Angebotspreis zu schauen, kommt die Steuerzahler daher am Ende teurer zu stehen. Es ist ein Hauptfehler der Verwaltung, dass eine nachhaltige Bewertung der Angebote häufig nicht stattfindet.

Klagen gegen öffentliche Vergabeverfahren: Häufig führen Klagen der unterlegenen Bieter zu verzögerten Vergabeverfahren. Die Rechtsstreitigkeiten behindern damit den weiteren Fortschritt des Bauprojekts. Dabei liegt der Anteil der strittigen Vergaben, die für den Kläger entschieden werden, im Promillebereich. Dies zeigt: In den seltensten Fällen wäre ein Fortführen des Bauprojekts trotz laufenden Rechtsstreits ein Problem. Nicht alle Vergabekammern sind so ausgestattet, dass Verfahren zügig abgeschlossen werden können. Dauern diese Verfahren zu lange, droht die Kündigung der Verträge von Bauunternehmen und neue Kostenlawinen werden ausgelöst.

4. Chaotisches Controlling

Nicht nur in der Planungsphase, auch in der Bauphase selbst werden vermeidbare Fehler gemacht – und zu spät behoben. Klar ist: Keine Baumaßnahme ist ohne Risiko! Umso erstaunlicher ist, dass bei der Planung öffentlicher Bauprojekte die Risiken häufig vernachlässigt werden. Außerdem sind bei öffentlichen Bauvorhaben allzu oft Organisations- und Entscheidungsstrukturen oder auch Fristen nicht klar festgelegt. Ein effizienter Ablauf eines Projekts ist jedoch ohne funktionierende Projektsteuerung nicht möglich. Zudem wird noch zu selten auf digitale Möglichkeiten gesetzt, um die vielen

Projektbeteiligten zu koordinieren und Probleme an den Schnittstellen frühzeitig zu erkennen und auszuräumen. Das traurige Paradebeispiel für chaotisches Controlling und mangelnde Projektorganisation ist der Pannen-Flughafen BER.



TRIPTIS: „SCHULSANIERUNG WIRD VIEL TEURER“ (S. 33)

5. Fehlende Transparenz und Kontrolle

Oft fehlt es an öffentlichen Informationen zum Projektstand, den Terminen sowie den Kosten und Risiken. Die Planungen und Kostenermittlungen sind für Außenstehende häufig nicht nachvollziehbar, Informationen für Bürger schwer zugänglich und wenig verständlich. Problematisch ist auch, dass wichtige Informationen von öffentlichen Projekten gar nicht ans Licht der Öffentlichkeit gelangen. Beispielsweise werden die Ergebnisse von Kosten-Nutzen-Analysen meist nicht oder nur schlecht aufbereitet veröffentlicht. Bürger und Medien können kaum prüfen, ob die Politik Projektzahlen nicht geschönt hat. Dabei belegen viele Studien: Je transparenter öffentliche Projekte sind, desto besser sind die Ergebnisse!



Mirian Breuer / Philipp Behm
p.behm@steuerzahler.de

MEHR INFORMATIONEN

Aktuelle Fälle zum Thema „Baukostenexplosionen“ finden Sie auch unter

www.schwarzbuch.de