

FQJ.dossier

# »Groß- und Infrastrukturprojekte«

Ein journalistisches Q&A-Kompodium

Themenpatenschaft:

Sweco GmbH  **SWECO**

Leinemann & Partner Rechtsanwälte mbB

 **LEINEMANN PARTNER  
RECHTSANWÄLTE**

FQJ.dossier

# »Groß- und Infrastrukturprojekte«

Ein journalistisches Q&A-Kompendium

+++++

Fragen, Kommentare, Anregungen, Kritik?

Wir freuen uns auf Ihr Feedback

zu unserem FQJ.dossier "Groß- und Infrastrukturprojekte"!

Schreiben Sie uns:

[dossier@forum-qualitaetsjournalismus.de](mailto:dossier@forum-qualitaetsjournalismus.de)

+++++

Themenpatenschaft:

When we mean to build,  
We first survey the plot, then draw the model;  
And when we see the figure of the house,  
Then must we rate the cost of the erection;  
Which if we find outweighs ability,  
What do we then but draw anew the model  
In fewer offices, or at last desist  
To build at all?

William Shakespeare,  
Henry IV. 2. Teil, 1. Akt, 3. Szene

## Inhaltsverzeichnis

Zur Einführung .....	Seite 5
<i>»Der Respekt vor den Ingenieuren kommt mir zu kurz« – Fünf Fragen an... Dr. Matthias Alexander, F.A.Z. ....</i>	Seite 7
Frage 1: Was versteht man unter Groß- und Infrastrukturprojekten – und worin liegt der Unterschied? .....	Seite 7
Frage 2: Warum stehen diese Projekte so häufig in den Schlagzeilen? ...	Seite 8
Frage 3: Laufen Groß- und Infrastrukturprojekte häufiger schief als normale Bauprojekte? .....	Seite 9
<i>»In der Berichterstattung fehlt der Blick auf das Bauen selbst« – Fünf Fragen an... Prof. Dr. Ralf Leinemann, Leinemann &amp; Partner Rechtsanwälte .....</i>	Seite 10
Frage 4: Woran liegt das? .....	Seite 12
Frage 5: Wie ließen sich Fehler bei der Planung und Umsetzung vermeiden? .....	Seite 16
<i>»Es geht um Kosten in Euro. Das verstehen auch Journalisten« – Fünf Fragen an... Christian Schlesiger, WirtschaftsWoche ....</i>	Seite 17
Frage 6: Welche prominenten Beispiele für misslungene Vorhaben gibt es? .....	Seite 19
Frage 7: Wer sind wichtige Akteure im Bereich Groß- und Infrastrukturprojekte? .....	Seite 20
<i>»Eklatante Fehlkalkulationen sind die Regel« – Fünf Fragen an... Beate Frenkel, ZDF ›Frontal 21‹ .....</i>	Seite 22
Frage 8: Was ist die „Reformkommission Großprojekte“? .....	Seite 22
Frage 9: Was ist der „Aktionsplan Großprojekte“? .....	Seite 24
<i>»Mir fehlt der journalistisch konstruktive Ansatz« – Fünf Fragen an... Florian Diekmann, Spiegel Online.....</i>	Seite 26
Frage 10: Welche Normen sind bei Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten zu beachten? .....	Seite 27
Frage 11: Bricht europäisches Recht die nationalen Vorschriften? .....	Seite 27


<i>»Wenn alles gut läuft, berichtet niemand« –</i>	
Fünf Fragen an... Ina Brandes, Sweco .....	Seite 28
Frage 12: Gibt es unterschiedliche Vorschriften auf Bundes-, Länder- oder Kommunalebene? .....	Seite 30
Frage 13: Muss bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand zwingend der billigste Anbieter den Zuschlag erhalten? .....	Seite 31
<i>»Mehr lässiger Realismus täte der Projektkultur gut« –</i>	
Fünf Fragen an... Peter Neumann, Berliner Zeitung .....	Seite 32
Frage 14: Wer legt bei der Vergabe die Grundsätze der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ aus? .....	Seite 33
Frage 15: Was versteht man unter Nachprüfungsverfahren? .....	Seite 34
Frage 16: Wie läuft ein solches Nachprüfungsverfahren ab? .....	Seite 35
Frage 17: Wer entscheidet bei Streitigkeiten zwischen den Projektbeteiligten? .....	Seite 37
Frage 18: Was versteht man unter Adjudikation? .....	Seite 38
<i>»Mit den Problemen steigt der Bedarf an Kommunikation« –</i>	
Fünf Fragen an... Dr. Daniel Delhaes, Handelsblatt .....	Seite 38
Frage 19: Wie funktionieren Mediationsverfahren? .....	Seite 39
Frage 20: Desaster-Flughafen BER – Warum müssen die Verantwortlichen nicht haften? .....	Seite 40
Frage 21: Warum erlaubt das kommunale Haushaltsrecht keine „Finanzpuffer“? .....	Seite 41
<i>»Mitunter sind mir die Berichte zu aufgeregt und unsachlich« –</i>	
Fünf Fragen an... Jörg Biallas, Das Parlament .....	Seite 42
Frage 22: Öffentliche Hand oder Privatwirtschaft: Wer ist der bessere Bauherr? .....	Seite 43
Frage 23: Worin unterscheiden sich Fachplaner und Projektentwickler? .....	Seite 44
Frage 24: Stichwort ÖPP: Sind solche Modelle die Lösung für alle großen Bauprojekte im Infrastrukturbereich? .....	Seite 44
Frage 25: Was versteht man unter „Design-build“-Projekten? .....	Seite 45

## Zur Einführung

Sie gelten als die ultimative Nagelprobe für das ökonomische und technologische Leistungspotenzial jeder modernen Industriegesellschaft: Groß- und Infrastrukturprojekte. Umso erstaunlicher: Nur jedes zehnte dieser Vorhaben läuft so wie von den Verantwortlichen geplant (und erhofft). Das Gros aller Projekte überschreitet sein ursprünglich kalkuliertes Zeit- und Kostenbudget deutlich.

Für die Medien ist das ein gefundenes Fressen. Intensiv berichtet die Presse über Not leidende Groß- und Infrastrukturprojekte wie Stuttgart 21, den Berliner Flughafen BER oder die (unlängst der Öffentlichkeit übergebene und zehn Mal teurer als geplante) Elbphilharmonie in Hamburg. Dabei zeigt sich: Der Grat zwischen (berechtigter) journalistischer Kritik und (unseriöser) medialer Kampagne ist schmal.

Das vorliegende „FQJ.dossier“ versucht, die wesentlichen, journalistisch relevanten Fragen zum Thema Groß- und Infrastrukturprojekte zu beantworten – so neutral und so untendenziös wie möglich. In den Text eingebaute Hyperlinks zu Quellen und Literatur sollen die weiter führende Beschäftigung mit dem Thema und den vertiefenden Einstieg in einzelne Aspekte erleichtern.

 *Schreiben Sie uns, wenn Sie Fragen, Hinweise, Kritik oder Kommentare zu unserem FQJ.dossier haben: [dossier@forum-qualitaetsjournalismus.de](mailto:dossier@forum-qualitaetsjournalismus.de)*

Redaktioneller Hinweis: Das Planungsbüro Sweco GmbH ([www.sweco-gmbh.de](http://www.sweco-gmbh.de); vormals: Grontmij) und die Rechtsanwaltskanzlei Leinemann & Partner ([www.leinemann-partner.de](http://www.leinemann-partner.de)) haben das vorliegende „FQJ.dossier“ als Themenpaten finanziell unterstützt. Sie haben jedoch keinen Einfluss auf Konzept und Form des Dossiers genommen. Dort, wo es uns inhaltlich sinnvoll und journalistisch möglich schien, haben wir ihre Fachexpertise mit eingebunden (und diese Textpassagen entsprechend gekennzeichnet). Die journalistische Unabhängigkeit war zu jeder Zeit gewahrt. Die presserechtliche Verantwortung liegt allein beim Forum Qualitätsjournalismus (FQJ). Das FQJ folgt den Publizistischen Grundsätzen des Deutschen Presserates.

Die Redaktion des FQJ  
[www.forum-qualitaetsjournalismus.de](http://www.forum-qualitaetsjournalismus.de)

Frankfurt, im Dezember 2016

» *Der Respekt vor den Ingenieuren kommt mir zu kurz« –  
Fünf Fragen an... Dr. Matthias Alexander, F.A.Z.*

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Großprojekte sind interessant, weil sie groß sind. So etwas fasziniert die Menschen. Es gibt dann etliche Einzelaspekte, die die Projekte journalistisch interessant machen: politische, finanzielle und nicht zuletzt (bau)technische Fragen.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Das Niveau der Berichterstattung ist naturgemäß sehr unterschiedlich. Die Herausforderung für alle Redaktionen ist es, kompetente Berichtersteller zu finden, die über einen längeren Zeitraum hinweg das jeweilige Projekt begleiten.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Mitunter wird über vermeintliche Skandale vergessen, wie komplex bestimmte Projekte sind, so dass Fehler nahezu unvermeidlich sind. Der Respekt vor der Leistung von Ingenieuren und anderen Beteiligten kommt mir zu kurz.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

Planung und Genehmigung dauern zu lang. In der Zwischenzeit verändern sich technische Voraussetzungen und gesellschaftliche Stimmungen, so dass die Legitimität der Projekte immer wieder in Frage gestellt werden kann.

*Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Bürgerbeteiligung bei komplexen Projekten ist schwierig, aber zwingend notwendig. Es muss darum gehen, zum richtigen Zeitpunkt eine repräsentative, dann aber auch verbindliche Meinungsbildung der Bevölkerung herbeizuführen.

Dr. Matthias Alexander arbeitet seit 1999 als Redakteur bei der Rhein-Main-Zeitung der F.A.Z. Dort befasst er sich mit Stadtplanung, Architektur und Immobilienwirtschaft. Seit 2007 ist Alexander Ressortleiter des Regionalteils.

**Frage 1: Was versteht man unter Groß- und Infrastrukturprojekten – und worin liegt der Unterschied?**

Eine offizielle oder verbindliche Definition gibt es nicht. Die vom Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) einberufene „Reformkommission Großprojekte“ ([www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/](http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/))

Grossprojekte/grossprojekte\_node.html) bezeichnet alle Bauvorhaben mit einem Volumen von mehr als 100 Millionen Euro als Großprojekte.

Die „Hertie School of Governance“ (HSoG) wiederum setzt die Abgrenzung von kleinen zu mittleren zu großen Projekten bei unter 50 Millionen Euro, zwischen 50 und 499 Millionen und mehr als 500 Millionen Euro an ([www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/pressmaterial/Grossprojekte\\_in\\_Deutschland\\_-\\_Factsheet\\_1.pdf](http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/pressmaterial/Grossprojekte_in_Deutschland_-_Factsheet_1.pdf)).

Auch für die amerikanische „Federal Highway Administration“ (die zum U.S. Department of Transportation gehört) gelten erst Projekte mit einem Budget von mehr als 500 Millionen Dollar als so genannte Major Projects (die Bezeichnung „Mega Projects“ mit einem Budget von mehr als einer Milliarde Dollar wird von den US-Behörden nicht mehr verwendet: [www.fhwa.dot.gov/ipd/project\\_delivery/defined/](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_delivery/defined/)).

Unabhängig vom jeweiligen Projektvolumen können Vorhaben als „groß“ gelten, wenn sie von ihrem Planungs- und Umsetzungsaufwand (etwa der Anzahl der zu koordinierenden Akteure) her komplex und arbeitsteilig sind.

Infrastrukturprojekte bilden eine eigene „Kategorie“ innerhalb der Großprojekte. Sie bezeichnen (Bau-)vorhaben im (zumeist) staatlichen Hoheitsbereich, wie etwa Verkehrswege (Straße (u.a. Land- und Bundesstraßen sowie Bundesautobahnen), Schiene (Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe), Wasser (Binnenschiffverkehrswege, Häfen), Luft (Flughäfen). Groß- und Infrastrukturprojekte beschränken sich auch nicht auf den Bereich Gebäude und Großanlagenbau. Auch Projekte aus den Bereichen „Informations- und Kommunikationstechnologie“ oder Rüstung können darunter subsumiert werden (siehe dazu: [www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/pressmaterial/Grossprojekte\\_in\\_Deutschland\\_-\\_Factsheet\\_1.pdf](http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/pressmaterial/Grossprojekte_in_Deutschland_-_Factsheet_1.pdf)). Vielen Groß- und Infrastrukturprojekten gemein ist, dass sie von der öffentlichen Hand initiiert werden und dadurch ein hohes öffentliches und politisches Interesse erzeugen. Im vorliegenden Dossier liegt der Fokus auf Groß- und Infrastrukturprojekten aus dem Baubereich.

### **Frage 2: Warum stehen diese Projekte so häufig in den Schlagzeilen?**

Bei der Auswahl der Themen für ihre Berichterstattung folgen Medien typischerweise journalistischen Kriterien wie Exklusivität, Aktualität, Relevanz oder auch Originalität. Nach wie vor dominiert dabei die angelsächsische Maxime des „only bad news is good news“. Nicht das, was den Regelfall darstellt und funktioniert, ist journalistisch interessant. Berichtenswert sind vielmehr die Besonderheiten und Ausnahmen – und wenn etwas scheitert. Groß- und Infrastrukturprojekte sind per definitionem (siehe dazu Frage 1) große, teure und



komplexe Bauvorhaben, bei denen viel schief gehen kann. Hinzu kommt, dass es sich beim Bauherrn häufig um die öffentliche Hand handelt, die Steuergelder verplant und zugleich, direkt oder indirekt, unter politischem Einfluss steht. Politiker befinden sich immer im Fokus des medialen Interesses, ihr Handeln wird von Journalisten stets kritisch-kommentierend begleitet. Ein weiterer Aspekt: Die Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten tangiert zahlreiche klassische Medien-Ressorts – im Politikteil wird ebenso darüber berichtet wie in Wirtschaft, Gesellschaft oder auf den Lokalseiten. Komplexe Projekte bieten daher jedem dieser Ressorts spezifische Anknüpfungspunkte.

### **Frage 3: Laufen Groß- und Infrastrukturprojekte häufiger schief als normale Bauprojekte?**

Ob und dass Groß- und Infrastrukturprojekte überproportional häufig scheitern (oder zumindest, im Hinblick auf Kosten, Zeit u.a., aus dem Ruder laufen), lässt sich nicht statistisch solide belegen. Für einen seriösen Vergleich – etwa mit Bauprojekten im privaten Bereich – fehlen die entsprechenden Erhebungen und Zahlen. Dass die „Versagensquote“ bei Großprojekten jedenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung hoch erscheint, dürfte nicht zuletzt an der Visibilität und Prominenz etlicher dieser Vorhaben liegen.

Der Oxforder Wirtschaftsprofessor Bent Flyvberg kommt in seinen Untersuchungen zu internationalen Megaprojekten zum Ergebnis, dass nur etwa jedes zehnte Vorhaben wie geplant realisiert werde(n könne).

Übersicht über Flyvbergs Publikationen: [http://papers.ssrn.com/sol3/cf\\_dev/AbsByAuth.cfm?per\\_id=1935014](http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1935014); [www.sbs.ox.ac.uk/community/people/bent-flyvbjerg](http://www.sbs.ox.ac.uk/community/people/bent-flyvbjerg)).

Ganz ähnlich auch Consultants von Roland Berger: Unter dem Titel „Keep your Megaproject on Track“ analysiert eine Studie der Unternehmensberatung, warum große Investitionsprojekte zu 90 Prozent schlechter als geplant verlaufen, und erläutert, was getan werden kann, um eine planvollere Umsetzung zu erreichen.

[www.rolandberger.de/media/pdf/Roland\\_Berger\\_TAB\\_Mega\\_Project\\_Management\\_20151208.pdf](http://www.rolandberger.de/media/pdf/Roland_Berger_TAB_Mega_Project_Management_20151208.pdf)

Die Hertie School of Governance (HSoG) hat für ihre Studie „Infrastruktur-Großprojekte in Deutschland: Zwischen Ambition und Wirklichkeit“ insgesamt 170 in Deutschland seit dem Jahr 1960 realisierte Großprojekte untersucht. Davon waren 119 abgeschlossen, und 51 liefen noch. Das Ergebnis (über alle Sektoren hinweg): Öffentliche Großprojekte werden im Schnitt 73 Prozent teurer als

geplant. Insbesondere bei Megaprojekten mit einem Volumen von mehr als 500 Millionen Euro ergeben sich nach den Berechnungen der HSoG regelmäßig „erhebliche Kostensteigerungen“ von durchschnittlich 100 Prozent.

[www.hertie-school.org/de/media-events/hertie-school-press-room/news/nachrichten-details/article/study-large-infrastructure-projects-in-germany-are-73-percent-over-budget-on-average/News/detail/](http://www.hertie-school.org/de/media-events/hertie-school-press-room/news/nachrichten-details/article/study-large-infrastructure-projects-in-germany-are-73-percent-over-budget-on-average/News/detail/)

» ***In der Berichterstattung fehlt der Blick auf das Bauen selbst« –  
Fünf Fragen an... Prof. Dr. Ralf Leinemann,  
Leinemann & Partner Rechtsanwälte***

*Aus Ihrer Sicht als Bau- und Vergaberechtler: Laufen Groß- und Infrastrukturprojekte häufiger schief als andere Bauvorhaben – oder vermitteln die Medien ein falsches Bild?*

Zunächst einmal: Je größer ein Projekt ist, umso eher weckt es die mediale Aufmerksamkeit. Allein wegen seines Finanzvolumens neigt ein Großprojekt aber nicht automatisch zu mehr Problemen. Vielmehr kommt es auf seine Komplexität an. Auch kleine Projekte sind schon furchtbar aus dem Ruder gelaufen, wenn sie zu niedrig budgetiert, schlecht geplant und falsch ausgeschrieben wurden – oder wenn nach Baubeginn noch umfangreich geändert wurde. Hinzu kommt: Wenn die Politik auf ein im Bau befindliches Projekt Einfluss nimmt, schafft das fast immer Probleme – denn jeder Eingriff nach Projektstart kostet viel Geld und Zeit.

*Wie bewerten Sie die journalistische Qualität der Berichterstattung?*

Als Anwalt habe ich bei schwierigen Bauvorhaben häufig mit Journalisten zu tun. Ich sehe dabei ihr Bemühen, die Argumente aller Projektbeteiligten differenziert zu bewerten und einer Sache „auf den Grund zu gehen“. Oft erwischen die Journalisten die kritischen Punkte eines Projekts. Weil aber Zeit und Ressourcen fehlen, fallen sie bei der Aufbereitung des Themas wieder in Klischees zurück: Bauunternehmen, so wird dann unterstellt, suchten nur nach Möglichkeiten, Mehrkosten geltend zu machen, und die Bauherren wollten sich immer – zumal auf Kosten der Steuerzahler – Paläste bauen. Wenn sich dann auch noch die PR-Leute der Projektbeteiligten in den Medien gegenseitig beschuldigen, verstärkt das den Effekt. Grundsätzlich hielte ich es für wünschenswert, wenn einzelne Großprojekte über einen längeren Zeitraum von demselben Journalisten begleitet würden. Dann entstünde nämlich ein aus Erfahrung und Gesprächen differenzierteres Bild.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen, welche kommen zu häufig vor?*

Mir fehlt in der Berichterstattung der Blick auf das Bauen selbst, auf die bau-

technischen Leistungen. Eigentlich kommt bei einem Großprojekt immer nur der Bauherr zu Wort, gelegentlich sein Architekt. Die ausführenden Bauunternehmen werden hingegen kaum wahrgenommen – obwohl sie es sind, die das Objekt tatsächlich bauen und fertig stellen. Zu häufig wird hingegen nach Korruption und Bestechung gesucht. Meines Erachtens gibt es am Bau viel weniger Korruption, als die meisten glauben. Der hohe Wettbewerbsdruck und das förmliche Vergaberecht sorgen hier vor. Mehrkosten und Koordinationschaos bei Großprojekten sind nie durch Korruption verursacht worden, sondern immer durch klassische Fehlentscheidungen und mangelhafte Steuerung auf Bauherren- und Planerseite.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten am meisten – und wer ist daran schuld?*

Bei Großprojekten lassen sich typische Sollbruchstellen identifizieren:

- >> Finanzielles Wunschdenken statt seriöser Kalkulation: Wenn die Politik Projekte realisieren will, wird das Budget oft viel zu niedrig gerechnet. Gebaut wird aber nicht im Labor, sondern mitten im Leben und unter freiem Himmel.
- >> Überschätzte Eigenkompetenz: Auch große öffentliche Auftraggeber verheben sich immer wieder mit zu komplexen Projekten. Denken Sie nur an den Neubau des Bundesnachrichtendienstes in Berlin. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung war damit völlig überfordert. Große Projekte müssen von erfahrenen Generalunternehmern realisiert werden, die dem Auftraggeber die Koordination einer Vielzahl von Planern und Nachunternehmern abnehmen.
- >> Keine baubegleitende Planung: In Deutschland ist es, gerade bei öffentlichen Projekten, schlechte Tradition geworden, Aufträge zu vergeben und mit dem Bauen zu beginnen. Etliche Planungsdetails werden erst in der Bauphase festgelegt und dann auch noch ständig geändert. Der Zeitplan und erst recht das Budget werden dadurch enorm belastet. Und auch Altlasten im Boden, historische Fundamente oder Bunkeranlagen müssen nicht immer überraschend kommen. So etwas kann man vorher untersuchen und aufklären.
- >> Politische Termine nicht zum Dogma machen: Es kommt nicht darauf an, ob eine Eisenbahn- oder Autobahnstrecke oder ein Flughafen auf den Tag genau eröffnet wird. Denn der Verkehr läuft ohnehin weiter. Klar: Politiker denken innerhalb des begrenzten Zeithorizonts ihrer Wahlperiode. Die Eröffnung eines Großprojekts nach einer Wahl ist uninteressant, vor der Wahl kann sie den Vorsprung gegenüber dem politischen Gegner sichern. Für einen realistischen Zeitrahmen braucht es also politische Ehrlichkeit. Kein Termin ist so wichtig, darüber ein Projekt öffentlich in Verruf zu bringen.

*Geben Sie fünf Tipps, wie Groß- und Infrastrukturprojekte klappen können. Worauf kommt's an?*

- 1.) Realistische Bedarfsermittlung und -klärung, warum das Projekt realisiert werden muss und wer aus welchem Grund dafür oder dagegen ist.
- 2.) Belastbare Projektkalkulation und Budgetermittlung unter Einberechnung eines finanziellen Puffers von mindestens 20 Prozent der Projektsumme.
- 3.) Keine schnellstmögliche Fertigstellung, sondern ausreichend Zeit, um das Projekt sorgfältig zu planen, auszuschreiben und umzusetzen. Immer Zeitpuffer für unvorhergesehene Erschwernisse (Baugrund, Insolvenz von Projektbeteiligten etc.) mit den dazu gehörigen Kosten einplanen.
- 4.) Große Projekte nicht kleinteilig ausschreiben, sondern als Bauherr ein bis vier Projektlose bilden und jeweils an große Generalunternehmer vergeben. Im Idealfall mit einem einzigen Generalunternehmer bauen. Nur sehr erfahrene Bauherren sollten kleinteilig ausschreiben.
- 5.) Im Projekt ein konstruktives Klima schaffen. Alle müssen den Erfolg wollen. Dieses Klima muss vom Bauherrn ausgehen. Er muss den Bauunternehmen und Planern vermitteln, dass er an kooperativen Lösungen interessiert ist, seine Mitstreiter nicht übervorteilen will – und im Übrigen gute Arbeit auch fair bezahlt.

Dr. Ralf Leinemann ist Seniorpartner der auf Vergabe-, Bau- und Immobilienrecht spezialisierten Kanzlei Leinemann Partner Rechtsanwälte mbB ([www.leinemann-partner.de](http://www.leinemann-partner.de)) in Berlin. Als Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht berät er bei komplexen Großprojekten und arbeitet als Prozessvertreter in Vergabe- und Nachprüfungsverfahren. Darüber hinaus ist Leinemann Schiedsrichter und Schlichter in deutschen und internationalen Schiedsgerichtsverfahren sowie Honorarprofessor für Bau- und Vergaberecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

#### **Frage 4: Woran liegt das?**

Warum sich Groß- und Infrastrukturprojekte häufig nicht wie geplant umsetzen lassen, hat verschiedene Gründe.

So listet die vom Verkehrsministerium eingesetzte Reformkommission Bau von Großprojekten im Juni 2015 in ihrem Endbericht eine ganze Reihe an Schwachpunkten auf ([www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?__blob=publicationFile)).

Dazu zählen unter anderem:

- >> Die Baukosten werden bereits beziffert, bevor belastbare Planungen vorliegen. Die Schätzungen sind zum Teil politisch motiviert, vernachlässigen bestehende Risiken und liegen häufig deutlich unter den tatsächlich zu erwartenden Kosten,
- >> eine ungenaue Ermittlung der Bauherrenwünsche sowie die unzureichende Berücksichtigung der Besonderheiten des Projekts bei Planungsbeginn führen zum Teil zu kostenträchtigen Änderungen von Planung und Bauausführung,

- >> Großprojekte werden nicht detailliert genug geplant. Eine unzureichende Kooperation der Beteiligten führt zu inkompatiblen Teilplanungen. IT-gestützte Methoden wie z. B. Building Information Modeling (BIM), durch die sich solche Planungsfehler vermeiden lassen könnten, finden kaum Anwendung.
- >> Baumaßnahmen werden bereits begonnen, bevor die Planung abgeschlossen ist. Dies führt in der Regel zu kostenintensiven Korrekturen.
- >> Sowohl auf Seiten der Auftraggeber als auch der Auftragnehmer fehlt ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement mit Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf Handlungsalternativen, Zeit und Kostenrahmen.
- >> Selbst wenn Risiken betrachtet werden, finden sie in der Regel keinen Eingang in das im Haushalt veranschlagte Projektbudget. Der Eintritt dieser Risiken verursacht dadurch häufig Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen.
- >> Die Bauherrenkompetenz, aber auch die Managementkompetenz in Unternehmen, genügen nicht den Anforderungen eines komplexen Großprojekts. Darüber hinaus mangelt es den Organisationsstrukturen bei Auftraggebern und Auftragnehmern an einer klaren Festlegung von Verantwortlichkeiten, Entscheidungskompetenzen, Entscheidungswegen und -fristen.
- >> Ein regelmäßiges und unabhängiges Controlling sowie interne und externe Streitbeilegungsmechanismen sind nicht vorhanden. Außerdem fehlt es an Transparenz: Gegenüber der Öffentlichkeit werden Projektstand, Kosten, Risiken und Termine nicht kommuniziert.
- >> Ausschreibungen von Baumaßnahmen erfolgen auf Basis nicht abgeschlossener Planungen und sind daher anfällig für Nachträge. Bauaufträge werden ausschließlich auf Basis des Angebotspreises vergeben. Der billigste Bieter ist aber nicht immer der wirtschaftlichste. Vielmehr bieten potentielle Auftragnehmer teilweise unter Selbstkosten an, mit dem Ziel, Planungsdefizite und -änderungen für spätere Nachträge zur Kostendeckung zu nutzen. Dies führt zu Qualitätseinbußen und begünstigt den Streit um Nachträge. Großprojekte sind häufig geprägt von Misstrauen und Streit statt von Kooperation und partnerschaftlichem Umgang miteinander.

Die Berater von Roland Berger haben vier Faktoren identifiziert, an denen sich Erfolg (oder Misserfolg) eines Projekts entscheiden: „Erstens die erhebliche Komplexität solcher Projekte. Zweitens ihr bahnbrechender Charakter, der zur Folge hat, dass kaum Standardverfahren zum Einsatz kommen und die jeweiligen individuellen Herausforderungen erst mit dem Fortschritt des Projekts ans Tageslicht kommen. Der dritte Faktor ist die Unvorhersehbarkeit von Umständen und Komplikationen, die sich weder vermeiden noch exakt vorausberechnen lassen. Und schließlich kann sich die Dynamik der Akteure im Verlauf eines Projektes ändern.“ Hinzu komme, „dass Fehler in den Entscheidungsprozessen

auf den niedrigeren Ebenen eines Projekts häufig nicht über die Weisungskette kommuniziert werden. Das führt zu einer zusätzlichen Fehlausrichtung der Puzzleteile des Projekts. Je später diese erkannt wird, desto mehr zusätzliche Arbeit wird nötig, was wiederum zu Zeitplan- und Budgetüberschreitungen führt.“

([www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-press\\_archive2015\\_sc\\_content/warum\\_megaprojekte\\_so\\_of\\_t\\_scheitern.html](http://www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-press_archive2015_sc_content/warum_megaprojekte_so_of_t_scheitern.html))

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Studie der Hertie School of Governance. Die Budgetüberschreitungen erklärt sie mit Defiziten im Entscheidungs-, Planungs- und Steuerungsprozess. Die (öffentliche) Verwaltung sowie die politisch Verantwortlichen seien oft zu optimistisch, was Kosten, Nutzen und Umsetzbarkeit „ihres“ Vorhabens angehe. Zugleich überschätzten sie ihre Fähigkeiten, das Potenzial und die Tragweite eines Projekts realistisch und kompetent zu bewerten. Das habe unter anderem fatale Konsequenzen bei der Auftragsvergabe: So stimmten politische Entscheidungsträger häufig Vertragsbedingungen zustimmen, die der öffentlichen Hand das Risiko eines Projekts aufbürdeten oder den Auftrag nehmenden Unternehmen falsche Anreize setzten.

[www.hertie-school.org/de/media-events/hertie-school-press-room/news/nachrichten-details/article/study-large-infrastructure-projects-in-germany-are-73-percent-over-budget-on-average/News/detail/](http://www.hertie-school.org/de/media-events/hertie-school-press-room/news/nachrichten-details/article/study-large-infrastructure-projects-in-germany-are-73-percent-over-budget-on-average/News/detail/)

Zu einem vernichtenden Urteil kommt eine Studie der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PwC: Demzufolge scheitern – insbesondere im Anlagen-, Kraftwerks- und Infrastrukturbau – 75 Prozent aller Großprojekte an der Erreichung der Planziele hinsichtlich Kosten, Qualität und Zeit. Als Hauptursachen nennen die Berater von PwC:

- >> Die Prämissen der Planung und der Wirtschaftlichkeitsrechnung sind zu optimistisch,
- >> ungenügendes Vergabe- oder Angebotsmanagement, unrealistische Termin- und Kostenplanung,
- >> inadäquate Projektorganisation, schwaches Projektmanagement sowie mangelnde Schnittstellenabstimmung zwischen Projekt- und Linienfunktionen,
- >> fehlende Transparenz im Projektstatus, Projektcontrolling und Kostenkontrolle,
- >> fehlende Vertragskenntnis, ungenügendes Vertrags- und Claim-Management, sowie
- >> Unterschätzen des Innovationsgrades und Technologierisiken sowie fehlende Kompetenzen und resultierender Abhängigkeit von Lieferanten.

[www.pwc.de/de/consulting/grossprojekte-komplexitaet-gefaehrdet-erfolg.html](http://www.pwc.de/de/consulting/grossprojekte-komplexitaet-gefaehrdet-erfolg.html);

[www.pwc.com/sg/en/capital-projects-infrastructure/assets/cpi-correcting-the-course-of-capital-projects.pdf](http://www.pwc.com/sg/en/capital-projects-infrastructure/assets/cpi-correcting-the-course-of-capital-projects.pdf);

[www.pwc.de/de/industrielle-produktion/assets/zukunftsmaerkte-erschliessen-grossprojekte-erfolgreich-umsetzen.pdf](http://www.pwc.de/de/industrielle-produktion/assets/zukunftsmaerkte-erschliessen-grossprojekte-erfolgreich-umsetzen.pdf)

Der Oxfordener Wirtschaftsprofessor Bent Flyvberg erklärt die Schwierigkeiten bei Großprojekten der öffentlichen Hand mit dem „Megaprojekt-Paradox“: Obwohl die Zahl und Größe von Infrastrukturprojekten ständig wachse und es daher eine breite Datenbasis gebe, lernten die Verantwortlichen bei der Kosten- und Risikokalkulation kaum dazu. Flyvberg führt dieses Phänomen auf drei Ursachen zurück: Erstens basierten die Planungen für ein Projekt häufig auf falschen Daten, fehlerhaften Prognosen und mangelnder technischer Erfahrung. Auch der Einsatz neuer, nicht ausgereifter und nicht ausreichend erprobter Technologie werde bei der Planung oft zu optimistisch eingeschätzt. Zweitens neigten die Planer bei eigenen Projekten zu einem (psychologisch erklärbaren) überhöhten Optimismus. Bei Projekten der öffentlichen Hand führe das häufig dazu, dass die Politik die Öffentlichkeit bewusst über die Kosten und Nutzen eines Projekts täusche. Und drittens werde die Risiko- und Chancenbewertung eines Projektes gezielt von seinen Befürwortern manipuliert, um seine Genehmigung soziökonomisch sicher zu stellen. So kalkulierten etwa projektausführende Unternehmen bei der Erstellung ihrer Angebote gezielt eine spätere Kostenexternalisierung auf Dritte, etwa den Steuerzahler, mit ein, um bei der Vergabe den Zuschlag zu erhalten.

Diese systematische und bewusste Falschbewertung und Fehldarstellung von Projekt in der Planungsphase führe regelmäßig dazu, dass die Erfolgchancen für die Vorschläge, die auf dem Papier am Besten aussähen, deutlich besser seien als für jene, die Kosten und Nutzen realistisch widerspiegeln („survival of the unfittest“).

Bent Flyvberg, What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview:

<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=679064026081103067117103127023112078003010031014027056097107101011066117109068076068007100042121052122038095101005109119099106028042064064059124067022103087097003004018008075068014090071023098020087085117066114073124107010091026074026125118122091004094&EXT=pdf>;

siehe auch ders., Megaproject Planning and Management: Essential Readings

<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=663088101094066105123107085099119006019074041037048078090070011097016006119005011122107117023039103016043126075017073025064011031015032054022023113025004096000029084066009086031105102004093014030125021005074122003004008016107079119067125071029122005101&EXT=pdf>;

zum Flyvbergs „Megaprojekt-Paradox“ auch: [www.ps-](http://www.ps-de.de/newsletter/download/publicservices_newsletter112.pdf)

[de/newsletter/download/publicservices\\_newsletter112.pdf](http://www.ps-de.de/newsletter/download/publicservices_newsletter112.pdf).

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young (E&Y) sieht die Gründe für schiefe laufende Großprojekte vor allem auf der Führungsebene: „Arroganz, Selbstüberschätzung und Überschätzung der Möglichkeiten der eigenen Mitarbeiter gehören (...) zu den größten Managementfehlern. Auch die Tolerierung unzureichender Kommunikations- und Informationswege als Strategie, um Verantwortung abzuschieben – nach dem Motto ‚die tatsächliche

Situation konnte ich gar nicht kennen' – wird zu Recht als Führungsversagen eingestuft.“

[www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices\\_newsletter108.pdf](http://www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices_newsletter108.pdf)

Auch die breite Bevölkerung hält Inkompetenz bei den Verantwortlichen für einen Hauptgrund für die Schwierigkeiten bei der Realisierung großer Projekte. Das ergab eine Umfrage der Meinungsforscher von YouGov. Knapp die Hälfte führt die Verzögerungen und Verteuerungen auf Korruption zurück, 44 Prozent glauben, dass es zu viele Vorschriften gebe, und „politische Gründe“ machen 39 Prozent der Befragten für die Probleme verantwortlich.

<https://yougov.de/news/2015/12/10/mehrheit-probleme-bei-grossprojekten-liegen-vor-al/>;  
speziell zum „Pannen-Flughafen“ BER die Umfrage: <https://yougov.de/news/2015/10/05/jeder-vierte-glaubt-dass-der-ber-nie-fertig-wird/>

#### **Frage 5: Wie ließen sich Fehler bei der Planung und Umsetzung vermeiden?**

Eine Garantieförmel für das Gelingen von Groß- und Infrastrukturprojekten gibt es natürlich nicht.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young fasst die erfolgskritischen Faktoren so zusammen: „Zu den wirksamsten Mitteln, um Großprojekte erfolgreich abzuwickeln (...) gehören: Geordnete Strukturen zu schaffen, ordnungsgemäßes Handeln vorzuleben; sicherzustellen, dass die eigenen Fähigkeiten und die der Mitarbeiter realistisch eingeschätzt werden, strukturiert und professionell mit Risiken umzugehen und schließlich präzise, zeitnah und objektiv zu kommunizieren.“

[www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices\\_newsletter108.pdf](http://www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices_newsletter108.pdf)

Auch in den anderen Studien und Untersuchungen werden zahlreiche Faktoren genannt, die zu einem planmäßigen Umsetzen der Vorhaben beitragen könnten. Dabei wird vor allem ein verbessertes Projektmanagement gefordert:

- >> Der Projektstatus muss für alle am Projekt Beteiligten (vom Bauherrn über Generalunternehmen bis hin zu den bauausführenden Firmen) transparent sein,
- >> Implementierung einer „Project Management Toolbox“: Durch die Nutzung unternehmensweit einheitlicher Dokumente, Vorlagen und Werkzeuge sollte die Projektabwicklung harmonisiert und beschleunigt werden,
- >> zentrale und kontinuierliche Erfassung, Synthese und Analyse aller relevanten Informationen zu einem laufenden Projekt, aufgrund derer die Projektbeteiligten



während der gesamten Dauer des Projektes schnell die jeweils angemessenen Entscheidungen treffen können,

>> Messung der aktuellen Performance durch kontinuierliche Projektreviews; dadurch lassen sich Verbesserungspotenziale identifizieren und die nötigen Maßnahmen ergreifen,

>> Aufbau einer (inter)nationalen Benchmarking-Datenbank für Großprojekte sowie Einrichtung einer unabhängigen Kontrollagentur,

>> Entwicklung spezifischer Benchmarks für Großprojekte aus verschiedenen Sektoren und Industrien,

>> Einführung eines „Frühwarnsystem“, um kritische und risikobehaftete Projekte identifizieren zu können, bevor die Risiken und finanzielle Auswirkungen eintreten.

[www.pwc.de/de/industrielle-produktion/assets/zukunftsmaerkte-erschliessen-grossprojekte-erfolgreich-umsetzen.pdf](http://www.pwc.de/de/industrielle-produktion/assets/zukunftsmaerkte-erschliessen-grossprojekte-erfolgreich-umsetzen.pdf);

[www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-press\\_archive2015\\_sc\\_content/warum\\_megaprojekte\\_so\\_of\\_t\\_scheitern.html](http://www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-press_archive2015_sc_content/warum_megaprojekte_so_of_t_scheitern.html);

[www.hertie-school.org/de/media-events/hertie-school-press-room/news/nachrichten-details/article/study-large-infrastructure-projects-in-germany-are-73-percent-over-budget-on-average/News/detail/](http://www.hertie-school.org/de/media-events/hertie-school-press-room/news/nachrichten-details/article/study-large-infrastructure-projects-in-germany-are-73-percent-over-budget-on-average/News/detail/);

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG schreibt in einer Studie: „Drei Faktoren sind bei der Realisierung von Großprojekten entscheidend: Kosten, Zeit und Qualität. Sie müssen durch gutes Projektmanagement in ein Gleichgewicht gebracht werden. (...) Das Geheimnis einer erfolgreichen Planung liegt darin, das Risiko vorher abzuschätzen, aber nicht zu blockieren und so zu tun, als gäbe es risikofreie Bereiche.“

<https://klardenker.kpmg.de/5-gruende-warum-deutsche-megaprojekte-oft-teurer-werden/>;

[www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices\\_newsletter112.pdf](http://www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices_newsletter112.pdf).

» *Es geht um Kosten in Euro. Das verstehen auch Journalisten« – Fünf Fragen an... Christian Schlesiger, WirtschaftsWoche*

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Infrastrukturprojekte polarisieren. Die einen sind dafür, die anderen dagegen. Das macht das Thema journalistisch interessant. Außerdem geht es immer um viel Geld. Kleine Fehler haben teure Folgen – und Fehler passieren fast immer. Groß- und Infrastrukturprojekte sind auch ein „greifbares“ Thema. Es geht um Kosten in Euro. Das versteht jeder – in der Regel auch die Journalisten.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Die Berichterstattung ist gut und umfassend. Die Medien konzentrieren sich auf die großen Projekte, die schief laufen oder Probleme bereiten: Flughafen BER, Elbphilharmonie, Stuttgart 21. Das ist nachvollziehbar und dürfte auch das Interesse der Leser abbilden. Ich erinnere mich an eine hervorragende „Spiegel“-Reportage über die Probleme bei der Brandschutzanlage beim BER („das Monster“; [www.spiegel.de/spiegel/print/d-126830883.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-126830883.html)) und die laufend gute und auch süffisante Berichterstattung des „Tagesspiegel“ über den Fortschritt beim BER (Kabeltrassensanierung laut Baufortschrittsbericht „im November 2015 zu 99 Prozent, und damit weitestgehend abgeschlossen.“ Dezember: „Die K. ist zu 99 Prozent ...“ Januar 2016: „... weitestgehend abgeschlossen.“ Februar: „... zu 99 Prozent ...“ März: „Die K. ist zu 99 Prozent ...“).

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Eigentlich keine. Vielleicht sollte man öfters mal über die guten Projekte sprechen, bei denen es klappt. Die WirtschaftsWoche hat kürzlich über die Düsseldorfer U-Bahn berichtet, weil dort fast alles nach Plan läuft.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

Die Planung ist das A und O. Bei deutschen Großprojekten wurde diese Bauphase in der Vergangenheit aber total vernachlässigt. Planung heißt, dass man Risiken bewertet. Ein Bauprofi sagte mir einmal, wenn man eine Wasserleitung durch eine Stadt ziehe, dann könne das 50 verschiedene Risiken bedeuten, wenn die Leitung unter 50 denkmalgeschützten Gebäuden verlaufe. Da entstehen schnell hohe Gesamtkosten für ein Projekt. Die Politik hat die tatsächlichen Kosten öffentlicher Projekte lieber verschwiegen. Aber das ändert sich gerade. Die Bürger wollen ehrliche Prognosen. Ein Desaster wie am Flughafen BER wird es deshalb – vermutlich – nicht mehr geben.

*Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Stuttgart 21 zeigt: Die Bürger wollen gefragt und beteiligt werden. Das Ergebnis einer Volksbefragung wirkt wie eine Beruhigungspille. Die Bürger akzeptieren die Mehrheitsmeinung. Ein Aspekt, der bislang auch journalistisch noch unterbelichtet ist: Wenn Bürger zu Teilhabern eines Großprojektes werden und auch finanziell davon profitieren (Stichwort: Bürger-Windparks), verweht der Widerstand.

Christian Schlesiger ist seit 2006 Redakteur bei der WirtschaftsWoche und seit 2013 Hauptstadtkorrespondent in Berlin. Dort schreibt er insbesondere über Verkehrs-, Energie-, Bildungs- und Forschungspolitik. Zuvor arbeitete Schlesiger für die „Financial Times Deutschland“, „Börse Online“, „Impulse“ und „Capital“.

### **Frage 6: Welche prominenten Beispiele für misslungene Vorhaben gibt es?**

Die Liste der prominent aus dem Ruder gelaufenen Groß- und Infrastrukturprojekte ist lang und reicht weit in die Menschheitsgeschichte zurück. Schon in antiken Quellen finden sich Hinweise auf Not leidende Bauvorhaben. So soll etwa der Bau des Kolosseums in Rom deutlich teurer gewesen sein als geplant. Um die staatliche Finanzierungslücke zu schließen, sah sich Kaiser Vespasian (eigentlich Titus Flavius Vespasianus, 9-79 n. Chr.) genötigt, eine „Toilettensteuer“ zu erheben (zum geflügelten Wort geworden: „pecunia non olet“ – „Geld stinkt nicht“; Sueton, Kaiserviten, Vespasian 23) .

Auch der Reichstag in Berlin gehört zu den großen Bauprojekten, die deutlich teurer wurden als geplant. Von 1884 bis 1894 nach den Plänen des Frankfurter Architekten Paul Wallot (1841-1912) errichtet, kostete das Parlamentsgebäude statt der ursprünglich kalkulierten 13 Millionen letztlich mehr als 24 Millionen Reichsmark ([www.grin.com/de/e-book/317148/denkmalerschutz-vs-technische-anforderungen-nutzungs-kontinuitaeten-oeffentlicher](http://www.grin.com/de/e-book/317148/denkmalerschutz-vs-technische-anforderungen-nutzungs-kontinuitaeten-oeffentlicher)). Zudem dauerte der Bau länger als geplant, weil dem Architekten die Akademie des Bauwesens beratend zur Seite gestellt worden war, die – ebenso wie die Bauabteilung im preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten als zweite Gutachterinstanz – immer wieder Änderungen an der Raumaufteilung und der Fassadengestaltung verlangte

([www.bundestag.de/kulturundgeschichte/architektur/reichstag/architektur/architekten/wallot/246950](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/architektur/reichstag/architektur/architekten/wallot/246950); Heinz Raack: Das Reichstagsgebäude in Berlin, Berlin 1978, Link auf Datensatz in Deutscher Nationalbibliothek: <http://d-nb.info/780471377>).

Gerade in Berlin scheint die Überschreitung von zeitlichen und finanziellen Budgets bei Großprojekten Tradition zu haben: So kostete der Bau des 1979 eröffneten „Internationalen Congress Center“ (ICC) statt der kalkulierten 270 Millionen rund 924 Millionen D-Mark. Und auch der Berliner Hauptbahnhof war bei seiner Eröffnung im Jahr 2006 nicht nur sechs Jahre verspätet, sondern mit 1,2 Milliarden Euro auch 500 Millionen Euro teurer als ursprünglich geplant.

Weitere Beispiele:

[www.morgenpost.de/berlin/article114296006/So-teuer-sind-Berlins-Mega-Projekte-wirklich.html](http://www.morgenpost.de/berlin/article114296006/So-teuer-sind-Berlins-Mega-Projekte-wirklich.html);

siehe außerdem: [www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-](http://www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-press_archive2015_sc_content/warum_megaprojekte_so_of_t_scheitern.html)

[press\\_archive2015\\_sc\\_content/warum\\_megaprojekte\\_so\\_of\\_t\\_scheitern.html](http://www.rolandberger.de/pressemitteilungen/515-press_archive2015_sc_content/warum_megaprojekte_so_of_t_scheitern.html);

eine Zusammenstellung von prominenten deutsche Fehl-Projekten findet sich auf dem Schweizer Portal [www.watson.ch/!756091883](http://www.watson.ch/!756091883), das den Bau des unlängst in Betrieb genommenen Gotthard-Basistunnels als Musterbeispiel für ein innerhalb des Zeit- und Finanzbudgets fertig gestellten Großprojekts feiert.

Zu den prominentesten, derzeit aktuellen Bauvorhaben, die „über Plan“ liegen, zählen das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ (Planung anno 1995: 2,45 Milliarden Euro Kosten, Fertigstellung: bis 2010; Planung derzeit: 6,5 Milliarden Euro Kosten,

Fertigstellung: nicht vor 2021), der Flughafen BER (Planung 2004: 1,7 Milliarden Euro, Inbetriebnahme 2012; aktuell: rund 5 Milliarden Euro, Inbetriebnahme 2017 unwahrscheinlich) sowie die Elbphilharmonie (Planung 2005: 187 Millionen Euro Kosten, Eröffnung 2009, aktuell: 865 Millionen Euro, Eröffnung: 2017).

Auch im Ausland gehen Groß- und Infrastrukturvorhaben schief: So überstieg in China das ökonomisch wie ökologisch ohnehin umstrittene Projekt des Dreischluchten-Staudammes das Budget um 402 Prozent oder 48 Milliarden Dollar.

Spektakulär wie das Gebäude selbst ist auch die Überschreitung des Zeit- und Kostenbudgets beim Opernhaus von Sydney. Seit 2007 gehört der vom dänischen Architekten Jørn Utzon entworfene „Schalenbau“ zum Unesco-Welterbe. Die Kosten für seine Errichtung stiegen von ursprünglich geplanten 3,5 auf 50 Millionen britische Pfund. Statt im Januar 1965 wurde der Kulturtempel erst im Herbst 1973 fertig gestellt.

### **Frage 7: Wer sind wichtige Akteure im Bereich Groß- und Infrastrukturprojekte?**

Es gibt eine ganze Reihe von staatlichen Einrichtungen sowie Initiativen, Verbänden und Unternehmen aus Industrie und Wirtschaft, die sich mit dem Thema Groß- und Infrastrukturprojekte beschäftigen. Zu den wichtigsten nationalen Akteuren zählen:

>> Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI; [www.bmvi.bund.de](http://www.bmvi.bund.de)) informiert auf seiner Webseite umfassend zu seinen Aufgaben sowie über die Reformkommission Bau von Großprojekten und seinen Zielen im Bereich des digitalen Bauens: [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html)

>> Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR; [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Das BBR betreut die Bundesbauten im In- und Ausland und unterstützt die Bundesregierung durch fachlich-wissenschaftliche Beratung in den Bereichen Raumordnung, Städtebau, Wohnungs- und Bauwesen (durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR; [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de))).

Darüber hinaus gibt das BBR das (523 Seiten dicke!) „Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes – ausgenommen Maßnahmen der

Straßen- und Wasserbauverwaltungen“ heraus, das die Vergabe und die vertragliche Abwicklung von Bauleistungen für den und mit dem Bund maßgeblich regelt:

[www.bbr.bund.de/BBR/DE/BaufachlicherService/Regelungen/Vergabehandbuch.pdf;jsessionid=8AC65073F5675C3C8277BE26FCF2D4D8.live1043?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bbr.bund.de/BBR/DE/BaufachlicherService/Regelungen/Vergabehandbuch.pdf;jsessionid=8AC65073F5675C3C8277BE26FCF2D4D8.live1043?__blob=publicationFile&v=6)  
[www.bbr.bund.de/BBR/DE/BaufachlicherService/Regelungen/vergabehandbuch\\_dvv.html?nn=559812](http://www.bbr.bund.de/BBR/DE/BaufachlicherService/Regelungen/vergabehandbuch_dvv.html?nn=559812).

>> Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. ([www.bauindustrie.de](http://www.bauindustrie.de)) vertritt zusammen mit seinen 18 ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedsverbänden die Interessen von 2.000 mittelständischen und großen Bauunternehmen (speziell zur Diskussion um Groß- und Infrastrukturprojekte: [www.bauindustrie.de/ueber-uns/positionen/wie-grosse-projekte-gelinge/](http://www.bauindustrie.de/ueber-uns/positionen/wie-grosse-projekte-gelinge/) sowie [www.bauindustrie.de/media/documents/PB\\_Reformkommission\\_Grossprojekte\\_einzel\\_final.pdf](http://www.bauindustrie.de/media/documents/PB_Reformkommission_Grossprojekte_einzel_final.pdf)).

>> Weitere wichtige Verbände sind die Bundesvereinigung Bauwirtschaft (getragen von den zwölf Spitzenverbänden des deutschen Bau- und Ausbauhandwerks; [www.bv-bauwirtschaft.de](http://www.bv-bauwirtschaft.de)), die Bundesarchitektenkammer ([www.bak.de](http://www.bak.de)), die Bundesingenieurkammer ([www.bingk.de](http://www.bingk.de)) und der Zentrale Immobilienausschuss (als Interessenvertretung der Immobilienwirtschaft; [www.zia-deutschland.de](http://www.zia-deutschland.de); Mitgliederverzeichnis: [www.zia-deutschland.de/ueber-den-zia/mitglieder-mitgliedschaften/mitgliedsunternehmen-und-mitgliedsverbaende](http://www.zia-deutschland.de/ueber-den-zia/mitglieder-mitgliedschaften/mitgliedsunternehmen-und-mitgliedsverbaende)).

>> Die großen Baukonzerne, die – häufig als Generalunternehmer – an der Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten beteiligt sind. Dazu zählen in Deutschland insbesondere Unternehmen wie Hochtief ([www.hochtief.de](http://www.hochtief.de)), Bilfinger ([www.bilfinger.de](http://www.bilfinger.de)), Strabag ([www.strabag.de](http://www.strabag.de)), Züblin ([www.zueblin.de](http://www.zueblin.de)) oder auch Max Bögl ([www.max-boegl.de](http://www.max-boegl.de)) und Wayss & Freytag ([www.wf-ingbau.de](http://www.wf-ingbau.de)).

Die Liste der größten Bauunternehmen:

[www.bauindustrie.de/documents/1015/Tabelle\\_der\\_gr%C3%B6%C3%9Ften\\_Bauunternehmen\\_in\\_2014.pdf](http://www.bauindustrie.de/documents/1015/Tabelle_der_gr%C3%B6%C3%9Ften_Bauunternehmen_in_2014.pdf)

>> Die Ingenieursverbände wie der Verband Deutscher Ingenieure (VDI; [www.vdi.de](http://www.vdi.de); die einschlägigen Verbandslinks zu Infrastrukturprojekten: [www.vdi.de/meta-navigation/suche/?tx\\_mnogo\\_search\\_pi1\[q\]=infrastrukturprojekte](http://www.vdi.de/meta-navigation/suche/?tx_mnogo_search_pi1[q]=infrastrukturprojekte)) oder auch der Verband beratender Ingenieure (VBI; [www.vbi.de](http://www.vbi.de)).

>> Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe an Projektentwicklungsgesellschaften, Ingenieursdienstleistern (wie den Themenpaten des vorliegenden Dossiers: [www.sweco-gmbh.de](http://www.sweco-gmbh.de)), Projektplanern, Investoren (PPP) und Anwaltskanzleien (wie den Themenpaten des vorliegenden Dossiers: [www.leinemann-partner.de](http://www.leinemann-partner.de)), die sich auf die Planung, Umsetzung, Begleitung und Beratung von Groß- und Infrastrukturprojekten spezialisiert haben.

» *Eklatante Fehlkalkulationen sind die Regel*« –  
Fünf Fragen an... Beate Frenkel, ZDF ›Frontal 21‹

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Klüngel, Korruption und Kostenexplosionen sind in der Öffentlichkeit zu Recht von überragendem Interesse. Große Bau- sowie Infrastrukturprojekte sind für genau diese Themen oft ein ergiebiges journalistisches Spielfeld.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Es wird nicht nur kontinuierlich, sondern auch kritisch berichtet. Ohne diese Berichterstattung wäre eine Vielzahl von Problemen und Skandalen gerade bei Prestigeprojekten bis heute unter dem Teppich.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Oft werden die Fakten beschrieben, aber nicht die systemische Fehlsteuerung dahinter. Dass es diese gibt, steht außer Frage. Sonst wären eklatante Fehlkalkulationen bei Großprojekten in Deutschland nicht die Regel, wie eine Studie der Hertie School of Governance vom vergangenen Jahr belegt.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

Es fehlt häufig von vornherein eine realistische Planung. Außerdem sind Kontrollgremien wie Aufsichtsräte oft politisch statt kompetent besetzt – mit den entsprechenden Konsequenzen.

*Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Das öffentliche Vertrauen in große Bau- und Infrastrukturprobleme ist verständlicherweise geschwunden. Tatsache aber bleibt: Irgendwo müssen die Strommasten, Windräder und Landebahnen ja stehen. Bürgerbeteiligungsverfahren könnten hier vielleicht mehr Akzeptanz bei der Projektierung schaffen. Die wichtigsten Probleme bei der Umsetzung der Projekte, also bei der Finanzplanung und Kontrolle, werden sie aber am Ende nicht lösen.

Beate Frenkel ist Redakteurin des ZDF Magazins Frontal 21 und lebt in Berlin. Zuvor arbeitete sie u. a. bei der ARD für Report Mainz und als Auslandskorrespondentin in London.

**Frage 8: Was ist die »Reformkommission Großprojekte«?**

Angesichts zunehmender öffentlicher Diskussionen über Kosten- und Terminüberschreitungen bei einer Reihe von Bauprojekten (z. B. Stuttgart 21,

Flughafen BER, Elbphilharmonie Hamburg, Bundesnachrichtendienst, Schleuse Brunsbüttel, Hochmoselbrücke) berief der damalige Verkehrsminister Peter Ramsauer (CSU) im Jahr 2013 die Reformkommission Bau von Großprojekten ein. Sie sollte untersuchen, ob oder inwieweit es strukturelle Defizite bei Planung und Realisierung von Großprojekten in Deutschland gebe und ob Politik, Verwaltung und Wirtschaft in der Lage seien, Großprojekte erfolgreich durchzuführen.

Die vom Ministerium vorgegebene Zielsetzung lautete eindeutig : „Aufgabe der Reformkommission war es, konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln, um Kostenwahrheit, Kostentransparenz, Effizienz und Termintreue bei Großprojekten zu verbessern und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Hand als Bauherr zu stärken. Dazu hat sie den gesamten Bauprozess – von der ersten Projektidee bis zur Inbetriebnahme – auf den Prüfstand gestellt. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass mit ihren Steuergeldern verantwortungsvoll umgegangen wird. Außerdem geht es darum, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Bauindustrie zu verbessern.“

([www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html))

Besetzt war die Reformkommission mit 36 Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Hand und Verbänden (die Liste der Mitglieder: [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reform-grossprojekte-mitglieder.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reform-grossprojekte-mitglieder.pdf?__blob=publicationFile)).

Für ihre erste Sitzung am 17. April 2013 erstellte die Reformkommission ein „Themenpapier“ zu den „Möglichen Ursachen für Kosten- und Terminüberschreitungen bei der Realisierung von Großprojekten“

([www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reformkommission-bau-grossprojekte-themenpapier-erste-sitzung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reformkommission-bau-grossprojekte-themenpapier-erste-sitzung.pdf?__blob=publicationFile)).

Darin heißt es unter anderem: „Die Kommission soll ‚Großprojekte‘, das heißt Bauvorhaben von erheblicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung, großer Komplexität sowie hohem finanziellen Aufwand sowohl der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft betrachten. (...) Bei der Realisierung von Großprojekten müssen Kostenwahrheit, Kostentransparenz und Termintreue nachhaltig verbessert und Risiken deutlicher transparent gemacht werden. Verantwortung dafür tragen nicht nur die Bauherren und Planer, sondern auch die Bauausführenden. Die Kommission soll Probleme bei der Planung und Realisierung von Großprojekten ermitteln, strukturelle Ursachen aufzeigen, sich mit möglichen Lösungen auseinandersetzen und Handlungsempfehlungen erarbeiten. (...) Wenn es notwendig ist, Vorschriften zu ändern, sollte dies von der

Kommission angestoßen werden.“ ([www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reformkommission-bau-grossprojekte-themenpapier-erste-sitzung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reformkommission-bau-grossprojekte-themenpapier-erste-sitzung.pdf?__blob=publicationFile))

Im Juni 2015 legte die Reformkommission dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ihren Abschlussbericht vor. Darin listet sie eine ganze Reihe von Handlungsempfehlungen für Politik, Wirtschaft und Verwaltung auf. Ausgangspunkt ihrer Empfehlungen, so schreibt die Kommission, sei die „Erkenntnis, dass es keinen Alleinverantwortlichen für die Fehlentwicklung bei Großprojekten gibt.“ Die Komplexität von Großprojekten erfordere einen kompetenten und leistungsstarken Bauherren, eine intensive Planung unter Nutzung digitaler Möglichkeiten, einen ehrlichen und fundierten Umgang mit Zeit, Kosten und Risiken, klare Anreize für alle Beteiligten zur Erreichung der gleichen Ziele und eine offene Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Von der Bedarfsplanung bis zur Nutzung sei ein partnerschaftliches Zusammenwirken der Bauherren, der Planer, der Bauunternehmer, der Berater und der Nutzer notwendig.

[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?__blob=publicationFile)

### **Frage 9: Was ist der »Aktionsplan Großprojekte«?**

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat auf der Grundlage der Empfehlungen der „Reformkommission Großprojekte“ einen „Aktionsplan Großprojekte“, der im Dezember 2015 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Der Aktionsplan umfasst einen Katalog von zehn Maßnahmen, um mehr Kostenwahrheit, Transparenz und Terminsicherheit bei öffentlichen Großprojekten zu erreichen.

Die Umsetzung des Aktionsplans solle dazu beitragen, dass „öffentliche Großprojekte künftig durchgängig in einer Weise geplant, organisiert und realisiert werden, die vorbildhaft und international richtungsweisend sein kann“, schreibt das BMVI.

Im Einzelnen geht der Aktionsplan Großprojekte auf folgende Punkte ein:  
>> Kooperatives Planen im Team: Die Bundesregierung will darauf hinwirken, dass Großprojekte vorrangig in interdisziplinären Teams geplant werden, um bereits in frühen Projektphasen einen möglichst hohen Abstimmungsgrad und intensiven Informations- und Wissensaustausch mit Blick auf Planungsinhalte und -details zu erreichen



- >> Erst planen, dann bauen: Nach Vorstellung des BMVI soll gewährleistet sein, dass mit dem Bau erst dann begonnen wird, wenn für das genehmigte Bauvorhaben die Ausführungsplanung mit detaillierten Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan sowie eine integrierte Bauablaufplanung vorliegen.
- >> Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt: Kein Projekt sei risikofrei, betont das BMVI. Deshalb werde die Bundesregierung eine Optimierung des Risikomanagements einfordern und prüfen, wie die Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken und die Konzeption von Gegenmaßnahmen konkret verbessert werden könne.
- >> Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten: Bauaufträge werden häufig ausschließlich auf Basis des Angebotspreises vergeben. Der billigste Bieter ist aber nicht immer der wirtschaftlichste. Deshalb sollen bei Vergaben stärker als bisher qualitative Wertungskriterien, wie etwa der technische Wert, Betriebs- und Folgekosten und die Qualität der Auftragsdurchführung einbezogen werden.
- >> Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit: Die Bundesregierung will darauf hinwirken, dass bei Großprojekten „Elemente der partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ verstärkt zur Anwendung kommen. Auch soll geprüft werden, inwieweit materielle Anreizmechanismen, wie z.B. Bonus-Malus-Regelungen, sinnvoll eingesetzt werden können.
- >> Außergerichtliche Streitbeilegung: Um entstehende Konflikte möglichst nicht eskalieren zu lassen, sondern frühzeitig zu lösen und damit kostspielige Gerichtsverfahren zu vermeiden, sollen geeignete Streitbeilegungsmechanismen stärker genutzt werden.
- >> Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für öffentliche Großprojekte soll den Nachweis einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie einer Begründung für die Auswahl des Beschaffungsmodells voraus setzen.
- >> Klare Prozesse und Zuständigkeiten/Kompetenzzentren: Von Projektbeginn an sollen klare Prozesse und Zuständigkeiten für einen effizienten Ablauf des gesamten Vorhabens sorgen. Die Bundesregierung will zudem prüfen, inwieweit der Aufbau von Personal- und Fachkompetenzen in ihrem Zuständigkeitsbereich verbessert werden könne und die Schaffung von Kompetenzzentren sinnvoll sei.
- >> Stärkere Transparenz und Kontrolle: Bei Großprojekten müsse eine klar definierte Steuerung und Kontrolle gewährleistet sein, fordert die Bundesregierung. Daher solle ein kontinuierliches und objektives Controlling durchgeführt werden, in das alle Entscheidungsebenen des Projekts einzubeziehen sind. Die Bundesregierung will sich zudem dafür einsetzen, dass bei Großprojekten der Öffentlichkeit geeignete Informationen zum Sachstand, zu Kosten, Risiken und Terminplänen zur Verfügung gestellt werden.

>> Nutzung digitaler Methoden – Building Information Modeling: Die Digitalisierung des Planens und Bauens hält die Bundesregierung für einen wesentlichen Schlüssel zur Verbesserung der Effizienz von Großprojekten. Daher will sie prüfen, wie die Methode des Building Information Modeling (BIM) bei Großprojekten in zunehmendem Umfang angewandt werden könne. Ziel sei es, das Prinzip "Erst virtuell, dann real bauen" zur Regel werden zu lassen.

[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html)

[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/060-dobrindt-reformkommission.html?nn=133286](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/060-dobrindt-reformkommission.html?nn=133286)

## »» *Mir fehlt der journalistisch konstruktive Ansatz* – Fünf Fragen an... Florian Diekmann, Spiegel Online

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Ganz allgemein, weil Flughäfen, Autobahnen, Bahnhöfe und Stromtrassen Teil unseres Alltags sind. Wir nutzen sie, und wir leiden unter ihnen – oder daran, dass sie fehlen. In jedem Fall aber werden sie mit unseren Steuergeldern gebaut. Wenn dann noch zwei prominente Projekte wegen eklatanter politischer Fehlentscheidungen dramatisch verspätet und um ein Mehrfaches teurer als geplant fertig werden, liegt die journalistische Relevanz des Themas auf der Hand.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Im Großen und Ganzen angemessen. Die Fehler beim Flughafen BER und bei der Elbphilharmonie waren so drastisch, dass sie gar nicht überzogen dargestellt werden können. Dennoch habe ich nicht den Eindruck, dass sich die fatalistische Sicht „In Deutschland enden alle Großprojekte im Desaster“ durchgesetzt hat. Auf dem Höhepunkt der beiden Skandale vor drei, vier Jahren war diese Meinung sehr dominant.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Mir fehlt der journalistisch konstruktive Ansatz, und zwar in zweierlei Hinsicht: Erstens werden Projekte, die im oder sogar unter Plan geblieben sind (wie viele Autobahnen oder das Umweltbundesamt in Dessau) meist kaum als berichtenswert eingestuft – obwohl man an ihnen sehr gut Erfolgsfaktoren herausarbeiten kann. Und zweitens schauen wir oft erst dann kritisch auf ein Projekt, wenn es zu scheitern droht – anstatt bereits viel früher zu hinterfragen, ob es mit der von den Verantwortlichen vorgestellten Planung und Projektsteuerung überhaupt klappen kann. Die Elbphilharmonie ist das beste Beispiel dafür.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

Ganz offensichtlich am Know-how in den Behörden, die für Planung und Ausschreibung zuständig sind. Hier haben Länder und Kommunen exzessiv Stellen gestrichen. Kürzungen in diesem Bereich fallen lange Zeit gar nicht auf – im Gegensatz etwa zur Schließung kommunaler Schwimmbäder. Aber am Ende übertreffen die Mehrkosten die Einsparungen um ein Vielfaches.

*Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Gerade die Nord-Süd-Stromtrassen zeigen: Ohne breite Akzeptanz kann selbst Infrastruktur, die zweifellos und unbedingt gebraucht wird, nicht mehr gebaut werden. Die Deutschen verstehen sich inzwischen als kompetente Bürger, und das ist ja auch gut. Daher sind Beteiligungsverfahren unabdingbar – auch weil sie dem „Nimby“-Effekt („not in my backyard“) entgegenwirken: Wer einbezogen und ernst genommen wird, hat kaum noch Anlass zur Totalverweigerung. Geschweige denn Argumente.

Florian Diekmann arbeitet seit 2007 bei Spiegel Online, seit Februar 2013 als Redakteur im Ressort Wirtschaft. Zuvor war der gelernte EDV-Kaufmann als Software-Entwickler tätig und studierte an der Universität Hamburg Journalistik, Politik und Geografie.

### **Frage 10: Welche Normen sind bei Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten zu beachten?**

Ein Großprojekt berührt sämtliche Normen, die mit Bauen und Bauvergaben zu tun haben – und zwar in der Regel in ihrer komplexesten Ausformung. Das liegt daran, dass das Großprojekt viele Menschen in vielerlei Beziehungen berührt und damit auch besondere Gefahren (Brand, Lärm, Explosion, Schadstoffe, Parkplatzbedarf etc.) mit sich bringt. Alle Großprojekte unterliegen dem förmlichen Vergaberecht, wenn sie vom Staat oder den Kommunen oder ihren Gesellschaften errichtet werden.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Eine gute Übersicht über die im Bau- und Vergaberecht einschlägigen Normen gibt das Portal: [www.vergabe24.de/wissen/vergaberecht/gesetze-und-verordnungen.html#c202](http://www.vergabe24.de/wissen/vergaberecht/gesetze-und-verordnungen.html#c202)

### **Frage 11: Bricht europäisches Recht die nationalen Vorschriften?**

Vorgaben aus Brüssel, wie etwa die EU-Richtlinien 2014/23-25 EU, betreffen das europäische Vergaberecht. Wie bei solchen Richtlinien üblich, werden sie von der EU-Kommission und dem europäischen Parlament in Kraft gesetzt. Sodann gilt eine Umsetzungsfrist, innerhalb derer die Mitgliedsstaaten sie in nationales Recht

transferieren müssen. Dabei darf inhaltlich nicht von der EU-Richtlinie abgewichen werden. Bei den EU-Regelungen zum Vergaberecht lief die Umsetzungsfrist am 18. April 2016 ab. Genau an diesem Tag trat in Deutschland das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (VergModG) in Kraft: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/685/68578.html>. Bei denjenigen Mitgliedsländern (aktuell 75 Prozent aller EU-Staaten!), die die Richtlinien noch nicht in nationales Recht umgesetzt haben, gelten diese unmittelbar und brechen insoweit auch anderslautende nationale Vorschriften. Für alle anderen Bereiche – also dort, wo die EU-Richtlinien nichts regeln – können die Mitgliedstaaten eigene und damit durchaus auch uneinheitliche Regelungen treffen.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

### » *Wenn alles gut läuft, berichtet niemand*« – Fünf Fragen an... Ina Brandes, Sweco

*Laufen Groß- und Infrastrukturprojekte häufiger schief als andere Bauvorhaben – oder vermitteln die Medien ein falsches Bild?*

Bei kleineren Bauvorhaben läuft genauso viel schief wie bei großen – private Bauherren können davon ein Lied singen. Wo verschiedene Gewerke Hand in Hand arbeiten müssen, kann naturgemäß einiges passieren, was zu Verzögerungen, Fehlern und damit zu Mehrkosten führt. Während es aber das Häuschen des privaten Bauherrn höchstens in einschlägige Talkshows schafft, ist das mediale Interesse bei Groß- und Infrastrukturprojekten viel höher: Hier geht es immerhin um Steuergelder, häufig in Millionen- bis Milliardenhöhe.

Hinzu kommen politisches Profilierungsbestreben und damit die Einmischung Fachfremder. Auch die persönliche Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit Projekten, die als Wahrzeichen oder Erkennungsmerkmale von Städten oder Regionen wahrgenommen werden, ist ausgesprochen hoch. Entsprechend vehement ist die Ablehnung, wenn man mit Art und Ausführung des Projektes nicht zufrieden ist. Es ist ganz natürlich, dass Journalisten solche Phänomene aufgreifen. Es scheint mir heutzutage eine Eigenart der Medien zu sein, dass sie bei Großprojekten die negativen Aspekte ausschlichten. Wenn alles gut läuft, berichtet hingegen niemand – mit einer Baustelle, die nach Plan läuft, lassen sich offenbar keine Zeitungen verkaufen.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der journalistischen Berichterstattung?*

Meines Erachtens fehlt oft das dezidierte Verständnis für die Komplexität der Abläufe, die bei Großprojekten ineinander greifen müssen, damit am Ende alles

frist- und budgetgerecht abgeliefert wird. Es ist einfach, sich einzelne Aspekte eines Projektes oder auch einzelne Verantwortliche herauszugreifen. Weit schwerer ist es, die gesamte Lage eines solchen Projekts zu begreifen und für die Leser nachvollziehbar darzustellen. Ich vermisse auch in aller Regel das Lob für die vielen, zum Teil Tausenden Beteiligten, wenn ein Großprojekt erfolgreich beendet wird. Häufig trägt nur eine kleine Minderheit den Ruhm davon. Die Namen einzelner Politiker oder Architekten finden Sie im Zusammenhang mit Großprojekten wesentlich öfter in den Medien als etwa den Namen eines leitenden Ingenieurs.

Von reißerischer Berichterstattung halte ich generell nichts. Der Untergang des Abendlandes steht in aller Regel auch dann nicht bevor, wenn irgendwo vereinbarte Budgets nicht eingehalten wurden. Bei der aktuellen Vergabep Praxis dürften Budgetüberschreitungen eigentlich ohnehin niemanden verwundern. Sie sind von vornherein einkalkuliert, wenn allein der niedrigste Preis über den Zuschlag entscheidet. Hohe Qualität in komplexen Zusammenhängen lässt sich nun einmal nicht grundsätzlich auf die billigste Weise sichern.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten am meisten?*

Oft fehlt es am gebotenen Sachverstand: Werden etwa Ausschreibungstexte von Personen ohne Detailkenntnis und Gesamtüberblick über eine Thematik verfasst, so kann es nicht verwundern, dass am Ende auch die Planungsergebnisse nur unzureichend sind. Jahrelange Einsparungen im öffentlichen Dienst führen heute dazu, dass viele Auftraggeber für ihre eigenen Projekte nicht mehr genügend Fachleute haben.

Hinzu kommt meines Erachtens der Fehler, dass das Thema „Kommunikation“ in allen Projektphasen unterschätzt wird. Fachplaner und politische Gremien sprechen zum Teil eine ganz unterschiedliche Sprache. Betroffene Bürgerinnen und Bürger werden häufig zu spät eingebunden, nur spärlich informiert und in ihren Bedenken nicht ernst genommen. Nicht zuletzt ist eine Projektleitung nötig, die den Gesamtüberblick hat und einerseits alle Beteiligten motiviert, andererseits aber auch hart durchgreift, falls Dinge aus dem Ruder zu laufen drohen.

*Wer sind die besseren Bauherren: die öffentliche Hand oder die Privatwirtschaft?*

So pauschal lässt sich das nicht sagen. Wir beobachten seit einiger Zeit eine Kompetenzverschiebung: Noch vor ein paar Jahren verfügte die öffentliche Hand über eine Vielzahl versierter Fachleute, die in der Lage waren, Planung und Bauausführung kompetent zu begleiten. In der Zwischenzeit wurden jedoch viele

dieser Stellen eingespart. Dadurch werden Angebote häufig nur nach ihrem Preis beurteilt statt nach der Qualität der zugrunde liegenden Leistungen. Dieser Befund gilt freilich nicht für alle öffentlichen Bauherren – es gibt signifikante Unterschiede zwischen den Bundesländern. Tendenziell würde ich aber sagen, dass heute vielfach der größere Sachverstand bei der Privatwirtschaft liegt.

*Fünf Tipps, wie Groß- und Infrastrukturprojekte problemlos klappen.*

Erstens braucht es ausreichenden Fachverstand auf Auftraggeber-Seite. Dieses Knowhow kann durch eigenes Personal ebenso bereitgestellt werden wie durch externe Experten. Zweitens ist eine realistische Termin- und Kostenplanung durch den Auftraggeber das A und O, um böse Überraschungen zu vermeiden. Drittens müssen die Projektverantwortlichen von Anfang an mit allen Projektbeteiligten und der betroffenen Öffentlichkeit eine respektvolle, verständliche und inhaltlich ausreichende Kommunikation pflegen. Viertens brauchen Sie an allen Stellen qualifiziertes Personal. Und fünftens benötigen Sie bei allen Beteiligten Aufrichtigkeit und ein umfassendes Verantwortungsbewusstsein. Dann können auch komplexe Projekte hervorragend gelingen.

Ina Brandes ist Sprecherin der Geschäftsführung der Sweco GmbH ([www.sweco-gmbh.de](http://www.sweco-gmbh.de)) mit Sitz in Bremen sowie President Central Europe der Sweco AB. Das Unternehmen für Planungs- und Ingenieurdienstleistungen beschäftigt in Deutschland mehr als 800 Mitarbeiter (Sweco-Gruppe europaweit: 14.500 Mitarbeiter). Seit 2006 arbeitet Brandes bei der Grontmij, die letzten fünf Jahre als Deutschland-Geschäftsführerin. Grontmij gehört seit Oktober 2015 zur Sweco-Gruppe, die deutsche Grontmij GmbH firmierte im März 2016 um zur Sweco GmbH.

**Frage 12: Gibt es unterschiedliche Vorschriften auf Bundes-, Länder- oder Kommunalebene?**

Ja, und zwar schon deshalb, weil nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes (Artikel 70 ff.) das so genannte Bauordnungsrecht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Daher gibt es in jedem Bundesland eine eigene Landesbauordnung (die sich v.a. mit den baulich-technischen Anforderungen an Bauvorhaben befasst und etwa die Abwehr von Gefahren regelt, die von der Errichtung, dem Bestand und der Nutzung baulicher Anlagen ausgehen. Darüber hinaus enthalten die Bauordnungen der Länder Regelungen zum Baugenehmigungsverfahren und zur Bauaufsicht sowie zu baulichen Gestaltungsbestimmungen). Das Bundesrecht, insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB; [www.gesetze-im-internet.de/bbaug/](http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/)), bildet dabei einen Rahmen, der von den Ländern mit zahlreichen Detailregelungen ausgefüllt wird. So kann etwa im Bereich des Brandschutzes ein unterschiedlicher Standard zwischen einzelnen Bundesländern bestehen. Dennoch kommt es für die potenziellen rechtlichen Schwierigkeiten, die ein Großprojekt mit sich bringen kann, nur in geringem Maße

darauf an, in welchem Bundesland oder in welcher/m Kommune/Landkreis es umgesetzt werden soll. Entscheidend sind vielmehr die konkrete Nachbarschaft und das weitere Einzugsgebiet des Projekts. So ist etwa eine Industrieansiedlung in der Nähe von Wohngebieten so gut wie ausgeschlossen; stark emittierende Betriebe werden in Naturschutzgebieten kaum zulässig sein, und Nutzungen, die das Grundwasser beeinträchtigen, scheiden im Trinkwasserschutzgebiet aus. Deswegen ist die Wahl des Standorts für ein Großprojekt immer von besonderer Bedeutung und erfordert eine besonders sorgfältige planungsrechtliche Abwägung. Spektakulär gescheiterte Projekte, wie etwa das EON-Kraftwerk Datteln IV, dessen Baugenehmigung für unwirksam erklärt wurde, zeigen: Die Aufklärung des näheren und weiteren Umfeldes eines Großprojektes, die Beteiligung und zumindest die Einbindung der Anwohner mit ihren Interessen sowie die Berücksichtigung aller einschlägigen Vorgaben (u.a. EU-Regelungen des Naturschutzes, Pflanzenschutzes und Tierschutzes) ist elementar wichtig dafür, dass planungsrechtliche Grundlagen später auch Bestandskraft erlangen können. Dass ein Projekt etwa in Baden-Württemberg leichter umzusetzen sei als etwa in Bayern oder in Niedersachsen, lässt sich also grundsätzlich nicht sagen.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

### **Frage 13: Muss bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand zwingend der billigste Anbieter den Zuschlag erhalten?**

Es ist eine gut gepflegte Legende, dass das förmliche Vergaberecht den Ausschreibenden dazu zwingt, immer das billigste Angebot zu nehmen. Doch manche Aussagen werden auch durch häufiges Wiederholen nicht richtiger. Die Bundeshaushaltsordnung (BHO; [www.gesetze-im-internet.de/bho/index.html#BJNR012840969BJNE001603308](http://www.gesetze-im-internet.de/bho/index.html#BJNR012840969BJNE001603308)) regelt in ihrem Paragraphen 7 „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung“: „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. (...) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.“ Und im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB; [www.gesetze-im-internet.de/gwb/](http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/)) heißt es ausdrücklich (Paragraf 127 Absatz 1 Satz 1 neue Fassung): „Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.“

Mit der Formulierung „wirtschaftlichstes Angebot“ soll bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass es eben nicht nur auf den Preis ankommen muss. Vielmehr kann ein Auftraggeber einen Katalog von Kriterien aufstellen, die bei der Angebotsbewertung gemeinsam angelegt werden. „Das wirtschaftlichste Angebot

bestimmt sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Zu dessen Ermittlung können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden“, schreibt Paragraf 127 Absatz 1 Satz 3 GWB vor.

Der Gesetzestext spiegelt insofern das wieder, was die Rechtsprechung seit Jahren vorlebt: Wenn der Auftraggeber selber ausschreibt, dass er nur das billigste Angebot beauftragen wird, ist er gezwungen, den billigsten Bieter zu nehmen. Bildet der Auftraggeber aber eine Wertungsmatrix, derzufolge etwa der Preis mit 75 Prozent Gewichtung bewertet wird, das restliche Viertel der Wertungspunkte aber für die Umweltfreundlichkeit der Herstellungsmethode, die Ästhetik der Architektur, ein besonders gutes Logistikkonzept oder einen möglichst hohen Wiederverwertungsgrad der beim Rückbau oder Aushub gewonnenen Materialien vergeben wird, sind alle diese Kriterien zwingend anzuwenden – und eben nicht nur der niedrigste Preis.

Die Erstellung einer solchen objektiven Kriterienmatrix ist allerdings mühsam und erfordert eine detaillierte Vorab einschätzung des Projekt-Bedarfs. Außerdem müssen die Kriterien und ihre Gewichtung allen Bietern bereits zum Zeitpunkt der Ausschreibung bekannt gegeben werden. Das macht bisweilen eine Menge Arbeit und ist deshalb bei Auftraggebern von komplexen Projekten nicht immer beliebt.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

### » *Mehr lässiger Realismus täte der Projektkultur gut*« – Fünf Fragen an... Peter Neumann, Berliner Zeitung

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Böse formuliert: Weil es fast immer Pannen gibt. Positiv gesehen: Weil solche Projekte viele Menschen betreffen und deshalb auf Interesse stoßen. Für beide Perspektiven gilt: Die Einschaltquote ist meist ordentlich bis sehr gut.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Die Kollegen tun, was sie können (und was ihnen innerhalb der Medienorganisationen in deren jetzigem Zustand möglich ist). Und manche haben es geschafft, inoffizielle Drähte zu den genehmigenden, planenden und bauenden Akteuren aufzubauen. Ohne diese Drähte geht es nicht.



### *Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Bei aller Notwendigkeit, Negatives auch negativ darzustellen – ein Aspekt fehlt mir zuweilen: Ich meine vor allem den folgenreichen Zwang, Kosten und Kapazität neuer Infrastruktur unrealistisch herunterzurechnen, um die Projekte politisch durchsetzbar zu machen. Dieses Sich-Selbst-Belügen ist Folge eines öffentlichen Drucks, der auch von Medien aufgebaut wird. Etwas mehr lässiger Realismus täte der deutschen Projektkultur gut und könnte helfen, Fehlentwicklungen und teure Nachbesserungen zu vermeiden.

### *Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

Es fehlt an Realismus – siehe die Frage zuvor. Es fehlt auch an einer gesamtgesellschaftlichen Verständigung, welche Verkehrsträger gefördert werden sollten und welche nicht. Anstelle einer halbwegs konsistenten Verkehrspolitik gibt es nur: erstens die große Blackbox Bundesverkehrsministerium, und zweitens viele lokale Interessen, die sich manchmal durchsetzen, manchmal auch nicht.

### *Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Medien, die sich verkaufen müssen, haben ein Dilemma: Infrastrukturthemen bringen bei Betroffenen hohe Einschaltquoten. Doch nicht selten gibt es gute Gründe, auch andere, zum Beispiel übergeordnete Interessen in der Berichterstattung darzustellen. Anders formuliert: Es ist nicht immer möglich, Wutbürgern nach dem Mund zu schreiben, es kann keine hundertprozentige Akzeptanz geben. Drohende Folgen dieses Dilemmas: Abbestellungen, öffentliche Kritik an den „Systemmedien“ und das Ausweichen der Leser in die sozialen Medien. Mögliche Gegenstrategie: möglichst viele Interessen abbilden, Kontrahenten und Exponenten zum Interview laden, die gute alte Trennung von Bericht und Kommentar. Dabei gilt für Journalisten immer: sich nicht angreifbar machen!

Peter Neumann arbeitet seit 1992 als Redakteur bei der Berliner Zeitung. Seit 1996 schreibt er dort, nach eigenen Angaben, über „sämtliche Neuigkeiten aus der wunderbaren Welt des Berliner Verkehrs“. Für seine Artikelserie „Berlins Bahnhöfe“ wurde Neumann 2004 mit dem „Journalistenpreis Bahnhof“ ausgezeichnet.

### **Frage 14: Wer legt bei der Vergabe die Grundsätze der »Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit« aus?**

Die Verwaltung ist an den Paragraphen 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) gebunden und legt diese Vorschrift auch selbst aus. Im Vergabennachprüfungsverfahren wird die ordnungsgemäße Einhaltung dieser Vorschrift ebenso wenig geprüft wie in einem etwaigen späteren Bauprozess vor dem Zivilgericht. Geht es um Streitigkeiten wegen der Genehmigungsfähigkeit, der Baugenehmigung oder der Planfeststellung, so ist die BHO ebenfalls nicht Gegenstand der Prüfung.

Die haushaltsrechtlichen Fragen werden nur im Nachhinein geprüft, wenn der zuständige Rechnungshof sich des Themas annimmt. In der Praxis kommt es so gut wie nie vor, dass haushaltsrechtliche Bedenken ein unüberwindliches Hindernis für ein Projekt darstellen. Wenn ein Budget den zur Verfügung stehenden Mitteln entspricht, gilt es als durchfinanziert. In aller Regel gilt: Was einmal die parlamentarischen Hürden genommen hat, wird umgesetzt und „durchgezogen“. Wenn nach Abschluss des Projekts der Rechnungshof Bedenken wegen Kostensteigerungen äußert, hindert dies die Projektrealisierung nicht mehr. Ein Rechnungshof kann nicht die Einstellung des Projekts durchsetzen. Entsprechende Forderungen, auch nach Umstellung der Planung oder nach einem „Abspecken“ des Projekts, werden zwar immer wieder von den Rechnungshöfen aufgestellt; wenn politische Gremien diese Forderung aber ignorieren, bleibt die Forderung des Rechnungshofs eben ungehört.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Zur immer wieder strittigen Auslegung der „Wirtschaftlichkeit“ haben der Bundesrechnungshof sowie die Landesrechnungshöfe im Mai 2015 eigens „Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen“ herausgegeben: [www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/dateien/leitsaetze-zum-management-von-grossen-baumassnahmen](http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/dateien/leitsaetze-zum-management-von-grossen-baumassnahmen). Diese gelten für Bauvorhaben der öffentlichen Hand und richten sich an die politischen Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Kommunen sowie an Behörden und Verwaltungen. Aber auch bei privaten Bauprojekten können die Leitsätze als Richtschnur gelten.

In der Präambel zu den Leitsätzen stellt der Bundesrechnungshof fest: „Die Mängel bei Baumaßnahmen (sind) im Wesentlichen Folge mangelhafter Anwendung der rechtlichen Vorgaben (...). Grundsätzlich gilt: Jede Baumaßnahme ist ein Unikat. Gemeinhin als ‚Großprojekte‘ der öffentlichen Hand oder deren Beteiligungsunternehmen bezeichnete große bauliche Infrastrukturmaßnahmen weisen aber stets einige Besonderheiten auf, insbesondere was ihre öffentliche Wahrnehmung betrifft. Bei ‚Großprojekten‘ handelt es sich im Regelfall auch um mehrjährige Vorhaben. Es gibt viele Beteiligte, mehrere Gremien, viele Verfahren, einen langen Planungs- und Entscheidungsprozess und eine lange Bauzeit und meist eine komplizierte Finanzierung. (...) Große Baumaßnahmen (...sind...) durch Komplexität und spezifische Risiken gekennzeichnet.“

Unter dem Punkt „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ heißt es: „Der öffentliche Bauherr ist verpflichtet, für alle Baumaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (Paragraf 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen). Er hat vor der Bauplanung die Kosten, die Folgekosten und den Nutzen aller in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten für eine Bedarfsdeckung zu untersuchen.“

Zu Bauvorhaben im Bereich der „Öffentlich Privaten Partnerschaften“ (ÖPP oder auch PPP (= Public Private Partnership)) haben sich die Rechnungshöfe von Bund und Ländern bereits im September 2011 in einem „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ geäußert: [www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/Gemeinsamer%20Erfahrungsbericht%20zur%20Wirtschaftlichkeit%20von%20D6PP-Projekten.pdf](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/Gemeinsamer%20Erfahrungsbericht%20zur%20Wirtschaftlichkeit%20von%20D6PP-Projekten.pdf)

### **Frage 15: Was versteht man unter Nachprüfungsverfahren?**

Das Nachprüfungsverfahren ist ein Rechtsschutzverfahren, das in den Paragraphen 155 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt ist. Es soll gewährleisten, dass an einem öffentlichen Auftrag interessierte Unter-

nehmen (Bieterunternehmen) mögliche Verfahrensfehler während der öffentlichen Auftragsvergabe von einer unabhängigen Instanz nachträglich überprüfen lassen können.

Ein Bieter, der der Auffassung ist, dass eine Auftragsvergabe nicht korrekt verlaufen sei und ihn deshalb in seinen Chancen zum Erhalt des Auftrags beeinträchtigt habe, kann eine so genannte Vergabekammer anrufen, die in jedem Bundesland eingerichtet ist. Dabei handelt es sich um eine Verwaltungsdienststelle, die unabhängig von der sonstigen Verwaltungshierarchie eingerichtet ist und aus zwei hauptamtlichen, leitenden Verwaltungsmitarbeitern sowie einem ehrenamtlichen Beisitzer besteht (eine Liste aller Vergabekammern auf [www.vergabe.de/nachpruefungsinstanzen](http://www.vergabe.de/nachpruefungsinstanzen)).

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Unter die Regelungen des GWB fallen diejenigen Aufträge, deren geschätzte Auftragswerte ohne Umsatzsteuer die jeweiligen Schwellenwerte erreichen oder übersteigen (Paragraf 100 Absatz 1 GWB in Verbindung mit Paragraf 2 Vergabeverordnung (VgV). Mit der Delegierten Verordnung (EU 2015/2170 der EU Kommission vom 24. November 2015 betragen ab dem 1. Januar 2016 die festgelegten Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Bauaufträge bei 5,225 Millionen Euro.

Die Entscheidungen der Vergabekammer werden im Internet veröffentlicht, so etwa die beiden Vergabekammern des Landes Hessen bei dem Regierungspräsidium Darmstadt: [https://rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA\\_Internet?cid=08ef60cf5848bd6702a79d3c8e9396c6](https://rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=08ef60cf5848bd6702a79d3c8e9396c6).

#### **Frage 16: Wie läuft ein solches Nachprüfungsverfahren ab?**

Die Vergabekammern der Länder sollen innerhalb von fünf Wochen über einen Nachprüfungsantrag entscheiden, wobei in der Regel eine mündliche Verhandlung stattfinden muss. Die Nachprüfung ist aber nur möglich, wenn der Zuschlag für den ausgeschriebenen Auftrag noch nicht wirksam erteilt wurde. Um hier Überraschungen zu verhindern, ist jeder öffentliche Auftraggeber gesetzlich verpflichtet, zehn Tage vor Erteilung des Zuschlags alle Bieter auf einen Auftrag per Telefax oder per E-Mail darüber zu unterrichten, wer den Zuschlag erhalten soll. Diese Frist ist der kritische Zeitpunkt bei einem Vergabeverfahren, weil sich spätestens dann herausstellt, ob die Auftragsvergabe streitig wird oder nicht.

Wird die Nachprüfung eines Vergabeverfahrens beantragt, prüft die Vergabekammer den Sachverhalt und kommt dann zu einem Beschluss. Während der Tätigkeit der Vergabekammer darf der Zuschlag nicht erteilt werden. Vor der Vergabekammer kann sich jeder Bieter selbst vertreten; eine Anwaltspflicht besteht nicht. Außerdem sind ihre Verhandlungen nicht öffentlich.

Bis 14 Tage nach Zustellung des Beschlusses der Vergabekammer kann die unterlegene Partei sofortige Beschwerde zum Oberlandesgericht (OLG)

einlegen. In jedem Bundesland ist an einem OLG ein so genannter Vergabesenat ein-gerichtet, an dem drei Berufsrichter Beschwerden gegen Entscheidungen der Vergabekammer prüfen. Das Verfahren vor dem OLG dauert meist etwas länger, ist aber mit zwei bis vier Monaten immer noch außergewöhnlich kurz. Vor dem OLG findet eine öffentliche Gerichtsverhandlung statt; zudem besteht Anwaltszwang. Wegen des hohen Zeitdrucks und der speziellen Materie ist die Zahl der auf Vergaberecht spezialisierten Anwaltskanzleien überschaubar. Noch während des Verfahrens kann das OLG den Zuschlag auf Antrag freigeben, wenn übergeordnete öffentliche Interessen angeführt werden und begründet erscheinen. Dies kommt allerdings nur selten vor.

Das Oberlandesgericht entscheidet in letzter Instanz. Nur wenn ein OLG von einer früheren Entscheidung eines anderen OLG zur selben Rechtsfrage abweichen will, ist es verpflichtet, die Sache dem Bundesgerichtshof (BGH) zur klärenden Entscheidung vorzulegen. Solche „Kollisionen“ kommen jedoch selten vor. Daher wird der BGH allenfalls in drei bis vier Fällen pro Jahr mit vergaberechtlichen Fragestellungen befasst.

Eine Reihe großer Infrastrukturprojekte hat daher durch die mehrinstanzlichen Nachprüfungsverfahren erhebliche Verzögerungen erlitten, z. B. der Jade-Weser-Port in Wilhelmshaven oder auch der Neubau des Schiffshebewerks in Niederfinow. Auch im Fernstraßenbau entstehen immer wieder Verzögerungen durch Streitigkeiten um die Auftragsvergabe. Der Bundesgerichtshof hat in zwei Grundsatzentscheidungen festgestellt, dass dem späteren Auftragnehmer die Kosten der Verzögerung durch ein Nachprüfungsverfahren vom Auftraggeber gezahlt werden müssen. Auch deswegen sind Nachprüfungsverfahren bei öffentlichen Auftraggebern gefürchtet.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

BGH-Urteile vom 11.05.2009 , VII ZR 11/08:

<https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BGH&Datum=11.05.2009&Aktenzeichen=VII%20ZR%2011/08>; [http://web43.d2-1066.ncsrv.de/text\\_files/file\\_1243277007.pdf](http://web43.d2-1066.ncsrv.de/text_files/file_1243277007.pdf)

und vom 10.09.2009, VII ZR 152/08:

<https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BGH&Datum=10.09.2009&Aktenzeichen=VII%20ZR%20152/08>;

Redaktioneller Hinweis: Beide Verfahren vorm BGH wurden von Leinemann Partner angestrengt.

Im Jahr 2014 hat der Bundesgerichtshof höchstrichterlich entschieden, dass bei Vergabeverfahren, „bei denen der Preis das alleinige Zuschlagskriterium ist, Nebenangebote grundsätzlich nicht zugelassen und gewertet werden dürfen“: dazu [www.leinemann-partner.de/de/sozietaet/ueberblick/presse-news/news-detailansicht/seite/2/artikel/72/keine-zulass/link/a5a7b14d4404ccccdfe9402696433f93.html](http://www.leinemann-partner.de/de/sozietaet/ueberblick/presse-news/news-detailansicht/seite/2/artikel/72/keine-zulass/link/a5a7b14d4404ccccdfe9402696433f93.html) sowie: [www.vergabeblog.de/2014-02-02/bgh-entscheidet-nebenangebote-bei-reinem-preiswettbewerb-unzulaessig-urteil-v-07-01-2014-x-zb-1513/](http://www.vergabeblog.de/2014-02-02/bgh-entscheidet-nebenangebote-bei-reinem-preiswettbewerb-unzulaessig-urteil-v-07-01-2014-x-zb-1513/);

kritisch: Hermann Lubert, Das Aussterben der Nebenangebote bei der Bauvertragsvergabe und der daraus resultierende volkswirtschaftliche Schaden, in: Zeitschrift für Baurecht – ZfBR 5/2014, 448-452;

siehe auch: Thomas Kirch: Weg mit alten Zöpfen: Die Wertung von Nebenangeboten, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht – NZBau 4/2014, 212-216.

### **Frage 17: Wer entscheidet bei Streitigkeiten zwischen den Projektbeteiligten?**

Nach Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes steht jedem, der „durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt“ wird, der Rechtsweg offen. Für jede Art von Streitigkeit zwischen Privaten, zwischen Unternehmen ebenso wie zwischen Bürgern und Staat gibt es einen staatlichen Rechtsweg. Bei genehmigungsrechtlichen Fragestellungen ist dies in der Regel die Verwaltungsgerichtsbarkeit, bei vertraglichen Streitigkeiten sind es die Zivilgerichte (die so genannte ordentliche Gerichtsbarkeit mit ihrem Instanzenweg aus Amtsgericht, Landgericht, OLG und BGH).

Streitigkeiten um Mehrkosten beim Bau von Großprojekten gehen vor die Zivilgerichte. Dies kann auch anders geregelt werden, wenn die Parteien sich dazu gesondert vereinbaren oder der Vertrag von vornherein ein Schiedsgericht vorsieht.

Die Zivilprozessordnung (ZPO; [www.gesetze-im-internet.de/zpo/BJNR005330950.html](http://www.gesetze-im-internet.de/zpo/BJNR005330950.html)), die eigentlich nur das Verfahren vor den staatlichen Gerichten regelt, enthält in ihren Paragrafen 1025 ff. einen Abschnitt zur Schiedsgerichtsbarkeit, die damit auch gesetzgeberisch anerkannt ist. Schiedsgerichte müssen danach zwischen den Parteien immer gesondert vereinbart werden. Bei Großprojekten finden sich derlei Vereinbarungen häufig. Dies soll v.a. die Entscheidungsfindung beschleunigen, weil ein Schiedsgericht nur in einer Instanz tagt und die Parteien die Möglichkeit haben, anerkannte Experten des jeweiligen Rechtsgebietes als Schiedsrichter zu benennen, die sich nur mit diesem Fall konzentriert befassen. In diesen beiden Aspekten liegen aber auch zugleich die Risiken des Schiedsgerichtsverfahrens: Schiedsrichter sind in der Regel nicht staatliche Richter und gelten somit als zumindest tendenziell von der einen oder anderen Partei leichter beeinflussbar. Zudem gibt es keine Berufungsinstanz, so dass ein Spruch des Schiedsgerichts endgültig und nicht mehr anfechtbar ist. Staatliche Auftraggeber scheuen daher in der Regel vor Schiedsgerichtsvereinbarungen zurück, zumal auch die Rechnungshöfe die staatlichen Gerichte bevorzugen. Ein Grund für die Skepsis der öffentlichen Hand gegenüber Schiedsgerichten mag aber auch darin liegen, dass nach aller Erfahrung eine lange Prozessdauer für einen den staatlichen Auftraggeber meist nicht von Nachteil ist, während private Kläger schon aus Finanzierungsgründen darauf angewiesen sind, auch ein langwieriges Verfahren zügig zum Abschluss zu bringen.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Grundlegendes zu Baustreitigkeiten vor dem Schiedsgericht: [www.ra-bietz.de/VortragSymposiumBaurecht2009.pdf](http://www.ra-bietz.de/VortragSymposiumBaurecht2009.pdf)

### **Frage 18: Was versteht man unter Adjudikation?**

In jüngster Zeit werden alternative Streitbeilegungsverfahren diskutiert, insbesondere die so genannte Adjudikation (der Begriff und das Verfahren kommen ursprünglich aus dem Völkerrecht). Dabei wird ein ad hoc-Schlichter als Adjudikator bestellt, der meist innerhalb einer vertraglich sehr kurz gesetzten Frist die von einer Partei vorgetragene Streitigkeit nach Anhörung der anderen Seite einer Entscheidung zuführt. Diese Entscheidung ist in der Regel nur vorläufig und kann später durch ein Schiedsgericht oder ein gerichtliches Verfahren wieder aufgehoben werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass eine vernünftige einstweilige Regelung von den Parteien als endgültiger Schiedsspruch akzeptiert wird. Eine besondere Bedeutung gewinnt die Adjudikation bei Streitigkeiten im Rahmen von großvolumigen Bauprojekten: Hier müssen die ausführenden Bauunternehmen oft fürchten, ihre Leistungen über längere Zeit nicht bezahlt zu bekommen, weil der Bauherr auf dem Standpunkt steht, diese seien bereits Bestandteil des Vertrags- und Preisangebots gewesen und daher nicht gesondert zu vergüten. In solchen Fällen kann das Projektklima davon profitieren, wenn im Rahmen einer Adjudikation zeitnah Klarheit in zumindest gewissem Umfang geschaffen wird.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Unter Baurechtler war und ist die Adjudikation umstritten. Das zeigen auch die entsprechenden Diskussionspapiere des Deutschen Baugerichtstags: [www.baugerichtstag.de/index.php?pageid=16](http://www.baugerichtstag.de/index.php?pageid=16); siehe außerdem: [http://lp.wkfra.de/media/wkd\\_pdfs/pdfs/werner\\_baurecht/dossier/Pezold\\_Blog.pdf](http://lp.wkfra.de/media/wkd_pdfs/pdfs/werner_baurecht/dossier/Pezold_Blog.pdf); im angelsächsischen Raum ist das Verfahren der „Dispute Adjudication“ hingegen etabliert.

### **» Mit den Problemen steigt der Bedarf an Kommunikation« – Fünf Fragen an... Dr. Daniel Delhaes, Handelsblatt**

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Jedes Großprojekt weckt in der Regel auch großes Interesse – vor Ort, in der Region und, sobald größere Probleme auftreten, auch auf Bundesebene oder gar international, wie sich am neuen Berliner Flughafen zeigt. Je mehr Aufmerksamkeit ein Projekt auf sich zieht, umso stärker gerät es in den Fokus einer wachsenden Öffentlichkeit. Kein Medium kann dies ignorieren.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Naturgemäß arbeiten sich die Medien mehrheitlich an den Problemfällen ab, weil mit den Problemen auch der Bedarf an Kommunikation steigt. Es geht um „Kostenexplosionen“, „Verschwendung von Steuermitteln“ bis hin zu „Korruption“ – allesamt wichtige Aspekte etwa für investigative Journalisten oder jede Form

von Opposition in Parlamenten sowie außerhalb. Aber es gibt natürlich auch Berichte über erfolgreiche Großprojekte wie den Gotthard-Basistunnels in der Schweiz, der im Juni eröffnet werden wird, oder die Reformbemühungen der Bundesregierung in Bezug auf die künftige Umsetzung von Großprojekten.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Die technischen Fragen bei der Umsetzung von Großprojekten finden relativ selten den Weg in die (mediale) Öffentlichkeit. Dabei ließe sich so vielleicht das Verständnis für Verzögerungen und Kostensteigerungen erhöhen. Aber diese Fragen sind häufig zu komplex.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

Denken Sie an die Reformkommission des Bundesverkehrsministers und an die Reformpläne der Bauministerin. Schon der Umstand, dass sich zwei Ministerien mit der Frage beschäftigen, illustriert das Problem: Es mangelt an Absprachen, es gibt zu viele Schnittstellen. Darüber hinaus bedarf es vor allem der Ehrlichkeit aller Verantwortlichen. Doch wer redet schon gern über die tatsächlich zu erwartenden Kosten, wenn er dafür politischen Widerstand erntet?

*Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Ohne Akzeptanz lässt sich in Deutschland kein Großprojekt mehr realisieren – zumindest nicht in einem Zeitraum von weniger als 20 oder 30 Jahren. Daher ist es wichtig, die Betroffenen einzubinden und deren Sachverstand zu nutzen. Das sollte in einer Demokratie eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein – und in 90 Prozent der Fälle gelingt es auch. Dennoch wäre es an der Zeit, dass auch die Verwaltung im 21. Jahrhundert ankommt, Beteiligung digitalisiert und nicht bloß als einen notwendigen Schritt im Planfeststellungsverfahren begreift.

Dr. Daniel Delhaes berichtet seit 2008 als Parlamentskorrespondent für das Handelsblatt in Berlin über CDU und CSU sowie über die Infrastrukturpolitik. Zuvor arbeitete er u.a. für die Wirtschaftswoche und war im Gründungsteam von Vanity Fair Deutschland.

### **Frage 19: Wie funktionieren Mediationsverfahren?**

Mediationsverfahren kommen in der Regel – und anders als die Adjudikation – nicht mehr während der Bauausführung, sondern erst dann zum Einsatz, wenn der Streit zwischen den Parteien bereits eskaliert ist. Eine Mediation ersetzt daher eher ein normales Streitiges Gerichtsverfahren. Der Mediator trifft aber keine eigene Entscheidung, sondern versucht, durch vermittelnde Tätigkeiten die

Parteien zu einem gemeinsamen, vergleichswisen Ergebnis zu führen. Ergibt sich nach einer Mediation keine Einigung, können die Parteien wiederum vor dem ordentlichen Gericht prozessieren oder die Durchführung eines Schiedsgerichtsverfahrens vereinbaren.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Auch der Abschlussbericht der Reformkommission Großprojekte bezeichnet „vertragliche Vereinbarungen zur außergerichtlichen Konfliktbewältigung (Mediation, Adjudikation, Streitschlichtung, Schiedsgericht) (... als ...) hilfreiche Zusatzmaßnahmen im Rahmen des partnerschaftlichen Ansatzes“: [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?__blob=publicationFile);  
siehe auch: [www.die-mediation.de/pdf/Leseprobe\\_3\\_2014.pdf](http://www.die-mediation.de/pdf/Leseprobe_3_2014.pdf)

### **Frage 20: Desaster-Flughafen BER – Warum müssen die Verantwortlichen nicht haften?**

Auf weniger als 100 Seiten lässt sich diese Frage kaum beantworten... Daher nur Folgendes: Keines der beteiligten politischen Gremien hat sich bisher dazu entscheiden können, eine grundsätzlich mögliche Haftung der BER-Aufsichtsräte durch entsprechende Schadensersatzklagen ins Spiel zu bringen. Diese Zurückhaltung dürfte in der Konstellation des Projekts begründet sein: Der Bund und die beiden Länder Berlin und Brandenburg sind Gesellschafter der Flughafengesellschaft. In allen drei Körperschaften haben unterschiedliche politische Parteien während der bisherigen Laufzeit des Projekts Verantwortung getragen. Wesentliche politische Verantwortliche (Staatssekretär Rainer Bomba (CDU) vom Bundesverkehrsministerium, der damals Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit (SPD), sowie der damalige Ministerpräsident des Landes Brandenburg, Matthias Platzeck (SPD)) trugen über große Strecken des Projekts, in denen schwerwiegende Fehlentscheidungen gefallen sind, die maßgebliche Verantwortung im Aufsichtsrat. In den Ländern Berlin und Brandenburg waren (und sind) die SPD, die CDU und die Linke in wechselnden Konstellationen Koalitionspartner und an politischen Entscheidungen zu dem Projekt beteiligt. Es gibt daher keine relevante politische Kraft, die Mehrheiten gegen diese beteiligten Parteien mobilisieren könnte, um die Haftung der Verantwortlichen, die ebenfalls diesen Parteien angehören oder angehört haben, durchzusetzen.

Mit Zustimmung des Aufsichtsrats hat die Flughafengesellschaft den ehemaligen BER-Geschäftsführer Rainer Schwarz sowie den Baugeschäftsführer Manfred Körtgen verklagt. Mit Körtgen einigte man sich bereits frühzeitig, mit Schwarz fand eine Einigung statt, nachdem dieser die erste Instanz des Prozesses gewonnen hatte, den er gegen seine „Kündigung aus wichtigem Grund“ (nach Paragraph 543 Bürgerliches Gesetzbuch) angestrengt hatte.



Doch auch unabhängig von den Urteilen ist allen Verantwortlichen eklatantes Versagen beim Management und Steuerung des Projekts vorzuwerfen. Dass man gegenüber den Geschäftsführern noch nicht einmal mit einer Kündigung aus wichtigem Grund vor Gericht durchgekommen ist, legt nahe, dass deren Versagen dem Aufsichtsrat bekannt war und/oder von ihm gebilligt wurde. Offensichtlich liegen hierzu aber selbst den Untersuchungsausschüssen des Berliner Abgeordnetenhauses und des Brandenburgischen Landtags keine Unterlagen vor. Daher konnten die Aussagen der Verantwortlichen des Aufsichtsrates, dass sie von der kritischen Lage des Projektes seit 2009 nichts gewusst hätten, weil sie nicht unterrichtet worden seien, bislang nicht widerlegt werden. Es ist aber auffällig, dass sich sowohl Klaus Wowereit als auch Matthias Platzeck bei ihren Anhörungen vor den Untersuchungsausschüssen auf Erinnerungslücken beriefen. Auch wenn Zweifel an der Glaubwürdigkeit dieser Einlassungen bestehen, scheint man gegenwärtig keine eindeutig belastenden Dokumente gefunden zu haben.

Damit bleibt der Vorwurf unausgeräumt, dass der Aufsichtsrat der Flughafengesellschaft sich wahrscheinlich nie engagiert um das Projekt gekümmert habe. Möglicherweise bekam er daher auch nicht mit, dass das Projekt bereits seit dem Jahr 2009 keine Chance mehr hatte, auch nur annähernd das gesetzte Budget einzuhalten oder im ursprünglich gesetzten Terminplan fertig gestellt zu werden. Was draußen auf der Baustelle praktisch alle wussten, drang angeblich nie bis zur Geschäftsführung und zum Aufsichtsrat der Flughafengesellschaft vor.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat im September 2012 einen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der die Ursachen, Konsequenzen und Verantwortung für die Kosten- und Terminüberschreitungen am Flughafen BER aufklären soll:

[www.parlament-berlin.de/de/Das-Parlament/Ausschuesse/1.-Untersuchungsausschuss-BER](http://www.parlament-berlin.de/de/Das-Parlament/Ausschuesse/1.-Untersuchungsausschuss-BER;);

zu den Verfahren gegen die beiden Flughafen-Geschäftsführer Schwarz und Körtgen: [www.rbb-online.de/politik/Flughafen-BER/BER-Aktuelles/akteure\\_aktuell/2014/ex-flughafenchef-schwarz-gewinnstgehaltsstreit-landgericht-berlin.html](http://www.rbb-online.de/politik/Flughafen-BER/BER-Aktuelles/akteure_aktuell/2014/ex-flughafenchef-schwarz-gewinnstgehaltsstreit-landgericht-berlin.html);

die Fraktion von Bündnis90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin hat im August 2014 einen „Zwischenbericht zum Untersuchungsausschuss BER“ vorgelegt: [www.gruene-fraktion-berlin.de/sites/default/files/2014-BER-Zwischenbericht-RZ-Webversion\\_0.pdf](http://www.gruene-fraktion-berlin.de/sites/default/files/2014-BER-Zwischenbericht-RZ-Webversion_0.pdf).

### **Frage 21: Warum erlaubt das kommunale Haushaltsrecht keine »Finanzpuffer«?**

Die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern kennen das Instrument des „Puffers“ nicht. Daher kann bei einem nur unsicher kalkulierbaren Projekt keine solche Finanzreserve ausdrücklich ausgewiesen werden. De facto scheint das aber auch nicht nötig, denn: Ein solide geplantes Projekt berücksichtigt in der anfänglichen Kostenschätzung, die schon aus vergaberechtlichen Gründen immer vorgenommen werden muss, Zuschläge und bestimmte Schwankungsbreiten, die

sich in einer Kostenermittlung und Budgetschätzung immer ergeben. Statt einen „Puffer“ im Haushaltsplan vorzusehen, reicht es daher schon, wenn bei der Ermittlung der Kosten der einzelnen Leistungen realistische Spannbreiten angesetzt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um zeitkritische Arbeiten handelt, die durch diverse äußere Einflüsse sehr störungsanfällig sind. Das auf diese Weise erstellte Kostenbudget ist dann innerhalb einer risikobewussten Schwankungsbreite kalkuliert. Das Budget stellt nicht nur Mindestkosten dar, sondern realistisch geschätzte Kosten, die auch eintretende Schwierigkeiten, Verzögerungen und eventuell sogar zu erwartende zusätzliche und geänderte Leistungen nach Vertragsschluss berücksichtigen. Haushaltsrechtlich gesehen, stellen solche „Schwankungsbreite-Kalkulationen“ keine unzulässigen „Puffer“ dar.

[Antwort von Ralf Leinemann, Leinemann Partner]

Zur rechtskonformen Aufstellung von Bedarfs- und Bauplanungen siehe auch die „Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen“, die die Rechnungshöfe von Bund und Ländern im Mai 2015 herausgegeben haben: [www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/dateien/leitsaetze-zum-management-von-grossen-baumassnahmen](http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/dateien/leitsaetze-zum-management-von-grossen-baumassnahmen).

## » *Mitunter sind mir die Berichte zu aufgeregt und unsachlich*« – Fünf Fragen an... Jörg Biallas, Das Parlament

*Warum ist das Thema „Groß- und Infrastrukturprojekte“ journalistisch interessant?*

Weil diese Projekte in der Regel ganz unmittelbar in die Lebensgewohnheiten der Bevölkerung eingreifen. Und weil die Vergabeinstanzen daran erinnert werden müssen, pflichtbewusst mit Steuergeld umzugehen.

*Wie bewerten Sie die aktuelle Berichterstattung in den Medien?*

Unterschiedlich: Mitunter sind mir die Berichte zu aufgeregt und unsachlich. Gelegentlich klingen sie aber auch fast gleichgültig und vermitteln das Gefühl, Missständen und Fehlplanungen ohnehin ohnmächtig gegenüber zu stehen.

*Welche Aspekte fehlen Ihnen in der Berichterstattung?*

Die Vermittlung der Hintergründe, warum es immer wieder zu Pannen und Verzögerungen kommt. Das ist journalistisch anspruchsvoll, hätte aber den verdienstvollen Effekt, die Vorgaben für die planerischen Abläufe und die Arbeit der Verantwortlichen in Verwaltung und Politik zu hinterfragen.

*Woran hakt es bei der Planung und Umsetzung solcher Vorhaben am meisten?*

An mangelnder Ehrlichkeit und Offenheit der Bevölkerung gegenüber, etwa was den tatsächlichen Finanzbedarf angeht. Häufig fehlt auch der Mut, Prestige-

objekte im Vorfeld offensiv öffentlich zur Debatte zu stellen – selbst wenn das mit dem Risiko behaftet ist, dass diese Diskussion die Planung verändert.

*Stichwort Bürgerbeteiligung: Wie wichtig ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Groß- und Infrastrukturprojekten?*

Wird die parlamentarische Meinungsbildung ausreichend transparent betrieben, ist eine direkte Bürgerbeteiligung verzichtbar, ja potenziell sogar kontraproduktiv. Hinzu kommt: Regionale Betroffenheit oder lokale Interessen tragen schnell zu einer Verzerrung dessen bei, was ein Parlament keineswegs aus den Augen verlieren darf – das Allgemeinwohl.

Jörg Biallas ist Leiter Parlamentsnachrichten sowie Chefredakteur der Wochenzeitung Das Parlament, die vom Deutschen Bundestag herausgegeben wird. Zuvor war er u.a. Chefredakteur der Mitteldeutschen Zeitung in Halle.

### **Frage 22: Öffentliche Hand oder Privatwirtschaft: Wer ist der bessere Bauherr?**

Die üblichen Behördenwege führen häufig dazu, dass Entscheidungen der öffentlichen Hand deutlich mehr Zeit benötigen als in der Privatwirtschaft. Behörden sind zudem abhängig von politischen Entscheidungsprozessen: Ist der Haushalt für das Jahr schon beschlossen? Sind die notwendigen Richtlinien für EU-Fördermittel bereits verfasst? Falls nein, kann sich der Start von Projekten monate- oder gar jahrelang verzögern. Befinden sich die entscheidenden politischen Gremien in der Sommerpause oder stehen Wahlen an, heißt es ebenfalls: warten. Da erscheint es ganz natürlich, dass die öffentliche Hand eher in Monaten oder Jahren als in Stunden oder Tagen rechnet, wenn es um Großprojekte und die erforderlichen Entscheidungen dafür geht.

In der Privatwirtschaft können hingegen selbst weit reichende Entscheidungen schnell getroffen werden und dann direkt in die Umsetzung gehen. Allein schon durch den Wettbewerbsdruck sind es die dortigen Führungskräfte gewohnt, häufig schnelle Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen.

Die beiden Systeme sind also strukturell unterschiedlich. Hinzu kommt das Naturell der handelnden Persönlichkeiten. Einzelfälle immer ausgenommen, sind Entscheidungsfreude und Risikobereitschaft bei Unternehmern grundsätzlich stärker ausgeprägt als bei Personen im öffentlichen Dienst. Das ist einerseits verständlich, da die Verwaltung mit Steuergeldern umgeht und öffentliche Daseinsvorsorge sicherstellen muss. Andererseits kostet es Zeit.

[Antwort von Ina Brandes, Sweco]

### **Frage 23: Worin unterscheiden sich Fachplaner und Projektentwickler?**

Ein Projektentwickler nimmt Geld in die Hand, um ein bestimmtes Projekt im Immobilienbereich umzusetzen. Er sucht nach geeigneten Flächen für sein Projekt, stellt das notwendige Kapital bereit und sorgt für die Ausarbeitung einer Projektidee.

Nehmen wir als Beispiel ein Outlet-Center auf der grünen Wiese: Der Projektentwickler kauft das Gelände, entwickelt die Idee und das Ladenkonzept für das Center und finanziert den Bau auch. Der Fachplaner wiederum erarbeitet Pläne und entwickelt Konzepte, die dann vom Auftraggeber realisiert werden können. An der Finanzierung ist er nicht beteiligt. Er führt Analysen durch, erstellt Machbarkeitsstudien und Gutachten. Er leistet die Denkarbeit hinter dem Projekt, nimmt aber keine Schaufel in die Hand und fährt keinen Bagger. Der Fachplaner sucht für seine Kunden nach den bestmöglichen Lösungen – unabhängig von Hersteller- oder Lieferinteressen.

Um beim Beispiel Outlet-Center zu bleiben: Wir als Fachplaner würden den Grunderwerb für den Auftraggeber abwickeln, die Gebäude und Straßen planen oder auch nach geeigneten ökologischen Ausgleichsflächen für das Projekt suchen. In das Outlet-Center an sich würden wir aber nicht investieren.

[Antwort von Ina Brandes, Sweco]

### **Frage 24: Stichwort ÖPP (PPP = Public Private Partnership): Sind solche Modelle die Lösung für alle großen Bauprojekte im Infrastrukturbereich?**

Es gibt nicht die Patentlösung für alle Probleme. Bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) handelt es sich um eine von mehreren möglichen Beschaffungsvarianten für Infrastrukturleistungen. Maximal fünf Prozent aller Projekte eignen sich dafür. Das Gros der Infrastruktur-Projekte wird konventionell abgewickelt.

Allerdings bieten ÖPPs eine Reihe von Vorteilen für größere Infrastruktur-Vorhaben. Denn sie nehmen den gesamten Lebenszyklus eines Projekts in den Blick: Bei einer Autobahn wird zum Beispiel nicht nur einmalig die Erstellung der Fahrbahn finanziert, sondern auch der dauerhafte Betrieb der Straße über Jahrzehnte mit berücksichtigt. Eine solche Lebenszyklus-Betrachtung führt in der Regel dazu, dass die gesamten Planungs- und Bauprozesse auf Nachhaltigkeit und Qualität ausgerichtet werden. Dadurch wird ein ÖPP-Projekt aber nicht unbedingt billiger als ein konventionelles. Dieser Irrglauben ist weit verbreitet und sorgt oft für Enttäuschungen.

Bei ÖPP-Projekten des Bundes lässt sich bislang ein hohes Maß an Termin- und Kostentreue konstatieren. Die Vorhaben sind also gut und zuverlässig berechenbar. Im Bundesfernstraßenbereich zeigen erste ÖPP-Erfahrungen zudem, dass unterm Strich wirtschaftlicher gebaut wird – bei hoher Bauqualität. Für die Nutzer stehen die Straßen schneller zur Verfügung. Insofern können Autofahrer, Investoren und der Bund gleichermaßen von ÖPP profitieren.

Auch für das deutsche Schienennetz können ÖPP-Projekte vorteilhaft sein: Der Personen- und Güterverkehr mit der Bahn nimmt zu. Zugleich sind viele Strecken sanierungsbedürftig. Versicherungen, mittelständische Unternehmen und Klein-Anleger, die nach guten Rendite-Projekten suchen, können mit ÖPP passende Investitionsobjekte finden. Davon profitieren alle Beteiligten – nicht zuletzt die Bahnreisenden selbst.

[Antwort von Ina Brandes, Sweco]

### **Frage 25: Was versteht man unter »Design-build«-Projekten?**

Bei einem Design-build-Projekt gibt es die klassische Trennung zwischen dem Planenden und dem Bauausführenden nicht mehr. Ein einziger Auftragnehmer erbringt die Ausführungsplanung für den Auftraggeber und kümmert sich auch um den Bau des Projekts. Ein Design-build-Unternehmen plant also nicht nur die Innen- und Außenarchitektur eines Hotels, sondern verlegt auch die Leitungen, baut die Sanitäranlagen ein und stellt die Stühle an die Hotelbar. Der Vorteil für den Kunden: Er hat für das gesamte Projekt nur einen einzigen Vertragspartner.

Allerdings gibt es auch gravierende Nachteile bei diesem Modell: Ich halte sehr viel von einer unabhängigen Fachplanung, die die bestmögliche Lösung für die spezifischen Bedürfnisse des Kunden sucht und findet. Wird der Planer von einem Unternehmen beschäftigt, das auch die Bauausführung übernimmt, schränkt das seinen Handlungsspielraum ein: Möglicherweise wird er bei der Planung und der Auswahl bestimmter Baustoffe oder Personalressourcen eher das Interesse seines Arbeitgebers im Blick haben – statt das fachliche Optimum für den Auftraggeber.

Die klassische Methode, Leistungen für die Bauausführung auszuschreiben, führt zu einem Wettbewerb um die besten Lösungen und um angemessene Preise. Dieser Konkurrenzdruck entfällt, wenn sich der Auftraggeber von vornherein auf eine einzige Option festgelegt hat. Design-build-Projekte kommen ohne Bieterverfahren aus. Damit besteht die Gefahr, dass die Auswahl des Vertragspartners weniger nach objektiven Kriterien erfolgt als nach subjektiven Faktoren. Dies kann auch die öffentliche Akzeptanz für die Auswahl eines bestimmten Vertragspartners im Projekt beeinträchtigen.

[Antwort von Ina Brandes, Sweco]

Impressum

Herausgeber: Forum Qualitätsjournalismus (FQJ)

c/o preiserconsorten. Büro für Qualitätsjournalismus, ViSdP: Christian Preiser

Haftungsausschluss: Das FQJ.dossier »Groß- und Infrastrukturprojekte« wurde mit großer Sorgfalt erstellt.

Für Fehler kann gleichwohl nicht gehaftet werden.

© FQJ, Stand: Dezember 2016

[www.forum-qualitaetsjournalismus.de](http://www.forum-qualitaetsjournalismus.de)