

Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten - Ursachen und Ansätze zu deren Vermeidung

Budäus, D. / Hilgers, D.

(veröffentlicht in: Innovative Verwaltung 12/2013, S. 29-32)

Kosten- und Zeitüberschreitungen bei Großprojekten

Komplexe öffentliche Großprojekte weisen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene eine Art Gesetzmäßigkeit von Fehlentwicklungen auf. Bert Flyvbjerg kommt in einer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass 9 von 10 Projekten im öffentlichen Sektor hiervon betroffen sind. Die ursprünglich geplanten und zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vertraglich vereinbarten zeitlichen und kostenmäßigen Vorgaben scheinen keine Bindungswirkung und Verlässlichkeit zu besitzen. Sie werden nicht selten in einer Größenordnung überschritten, die sich eklatant vom ursprünglichen Planungs- und Budgethorizont wegentwickelt hat und die Frage aufwirft, ob dieses Projekt überhaupt eine politische Akzeptanz gefunden hätte, wenn derartige Belastungen auf die öffentlichen Kassen vorab bekannt gewesen wären. Anschauliche Beispiele hierfür sind auf nationaler Ebene hinreichend bekannt. Hierzu gehören etwa der Flughafen Berlin Brandenburg, Stuttgart 21, und die Elbphilharmonie, aber auch weniger in den Medien genannte Projekte, wie der Umzug des Bundesnachrichtendienstes von Bayern nach Berlin (verbunden mit dem Neubau der BND-Zentrale), der Bau des Berliner Hauptbahnhofs oder eine Ein weiteres, noch gravierenderes Beispiel für Fehsteuerung bei öffentlichen Prestigeobjekten ist die Therme in Keitum auf Sylt, die ursprünglich als PPP mit 15,5 Mio. Euro geplant war. 13,9 Mio. Euro sind verausgabt und das Projekt wurde inzwischen eingestellt. Die noch zu besichtigende Bauruine verursacht weitere Abbruchkosten in Höhe von etwa 500.000 Euro. Dass das Phänomen von Kosten- und Terminüberschreitungen bis hin zur Verschwendung öffentlicher Gelder nicht neu und auch nicht nur ein deutsches Problem ist, zeigen folgende Beispiele:

- Der Bau des Suez-Kanals Mitte des 19ten Jahrhunderts mit Kostenüberschreitungen von **1900 Prozent**
- das Opernhaus in Sydney, ursprünglich mit **7 Mio.** australische Dollar kalkuliert und nach langwierigen Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Architekten schließlich mit **102 Mio.** Dollar realisiert,
- das AKH-Wien mit Kosten in Höhe von umgerechnet ca. **1,94 Mrd. €** geplant und dann mit Kosten von **3,30 Mrd. €** realisiert,
- das Klinikum Aachen mit geplanten Kosten von **304 Mio. €** und realisierten Kosten von (umgerechnet) **1,32 Mrd. €**.

Ursachen für Fehlentwicklungen

Grundsätzlich scheinen weder nationale Unterschiede, noch unterschiedliche Projektarten (Hochbau, Tiefbau, Verkehr, Kultur, etc.) als Einflussgrößen auf das Phänomen von Kosten- und Terminüber-

schreitungen eine wesentliche Rolle zu spielen. Allerdings dürften vor allem solche Projekte besonders günstige Voraussetzungen für Fehlentwicklungen mit sich bringen, bei denen es sich um ausgesprochen spezifische Projekte handelt, d.h. überwiegend um Prestigeobjekte mit einer besonderen künstlerischen und architektonischen Ausgestaltung. Bei diesen wird i.d.R. den verantwortlichen Architekten der durchweg geforderte relativ große Spielraum auch eingeräumt und das Bestreben um Form und Einmaligkeit des Bauwerks häufig prioritär vor den funktionalen Eigenschaften und deren Fertigstellung.

Um die skizzierten Fehlentwicklungen zu erklären, bedarf es einer Analyse der Strukturen von Großprojekten, der zur Anwendung kommenden Verfahren von Ressourcenzuteilung und Kontrolle sowie ein Verständnis über das Verhalten der beteiligten Akteure.

Zwar bestehen grundsätzlich klare Regelungen über Höhe und Genauigkeitsgrad der Kosten in den einzelnen Planungsschritten von Bauprojekten. So gibt die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) für die Prozessstruktur normativ eine sukzessive Konkretisierung der Kosten über Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung und Kostenanschlag vor, wodurch bis zur Vergabe und anschließenden Ausführung mögliche zukünftige Abweichungen minimiert werden sollen. Die

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen jedoch, dass die skizzierten Fehlentwicklungen öffentlicher Großprojekte zwar in der Tat sehr eng mit bestimmten Phasen des Entstehungsprozesses von Großprojekten zusammenhängen. Das in Anlehnung an die HOAI skizzierte und in der Praxis generell verwendete normative Modell der Kostenkonkretisierung hat dabei allerdings nur geringe praktische Relevanz. Vielmehr lässt sich deskriptiv ein Projektverlauf erkennen, in dessen Struktur systemimmanent eine Fehlentwicklung von vornherein angelegt ist. Zur Verdeutlichung sei im Folgenden der übliche vielstufige Planungs- und Ausführungsprozess zu den beiden Projektphasen „Bewilligung“ und „Realisation“ zusammengefasst.

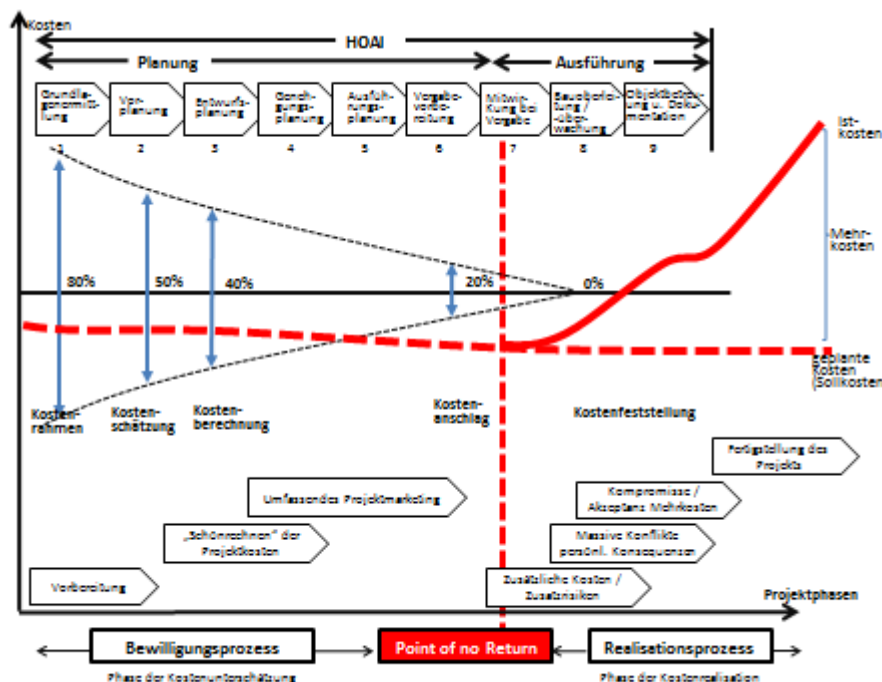


Abbildung 1: Vom normativen Modell der Kostenkonkretisierung zum deskriptiven Modell von Mehrkosten.

Diese Zweiteilung des Projektprozesses in Bewilligung und Realisation erschließt den Zugang zu einer systematischen und grundlegenden Änderung von Zielen und Strategien der Kostenerfassung im Projektverlauf als eine ganz dominante Erklärungsgröße für Fehlentwicklungen. Während des Bewilligungsprozesses richten sich Ziele und Kostengrößen primär auf das Erreichen des „Point of no Return“ (PNR) für das Projekt. Dabei gibt es eine Tendenz zur Interessenkonformität und stillschweigenden Koalition zwischen den das Projekt vorantreibenden öffentlichen Entscheidungsträgern und potenziellen privaten Auftragnehmern für die Realisation des Projekts (nach dem Vergabeverfahren tatsächliche Auftragnehmer). Von daher stehen in dieser Phase weniger die Erfassung konkreter und vor allem realistischer Kosteninformationen im Vordergrund. Vielmehr spielen die Stärkung der Befürworter des Projekts und die Gewinnung von Öffentlichkeit und Medien für das Projekt faktisch die entscheidende Rolle zwecks Erreichens des PNR. Dies ist im Verlauf des Projekts jener Punkt, ab dem die endgültige Durchführung des Projekts mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gesichert ist. Es vollzieht sich der Wechsel von der Bewilligungsphase in die Realisationsphase - ein zukünftiger Ausstieg aus dem Projekt wird von allen Beteiligten ab diesem Zeitpunkt ausgeschlossen.

Bis zum Erreichen des PNR herrscht i.d.R. eine Projekteuphorie mit einem entsprechenden „Schönrechnen“ des Projekts und einem umfassenden Projektmarketing vor. Die Bewilligungsphase ist eingebettet in eine Tendenz zu fehlgeleiteten Optimismus und strategische Falschinformationen. Der Nutzen wird zu hoch und die Kosten und Risiken werden zu niedrig, zu ungenau, zu unverbindlich und mit einem nicht offengelegten Änderungspotenzial (einschließlich der Planung) ausgewiesen, wohl wissend, dass dies nach Erreichen des PNR korrigiert werden kann. All dies führt dann in der anschließenden Realisationsphase zur „Gesetzmäßigkeit“ von Mehrkosten und Terminüberschreitungen.

Die aufgrund anfänglicher Projekteuphorie, der Tendenz zu einem fehlgeleiteten Optimismus der beteiligten Akteure sowie durch strategische Fehlinformationen zu gering veranschlagten Kosten und Risiken werden nach Erreichen des PNR korrigiert und überkompensiert. Dies vollzieht sich gezielt im Rahmen des so genannten Nachtragsmanagements. Es resultiert grundsätzlich daraus, dass zum Zeitpunkt des PNR unvollständige Verträge vorliegen. Im Zusammenhang mit Unsicherheit und Relationalität werden Leistungen und Kosten in der Bewilligungsphase im Vergleich zu den Möglichkeiten bei fundierter Planung in einem hohen Maß unvollständig für die folgende Realisationsphase definiert. Relationalität bedeutet, dass im Rahmen der funktionalen Auftragsvergabe nicht im Einzelnen konkrete Leistungen in Form einzelner Gewerke konkret ausformuliert und vertraglich festgelegt werden, sondern Funktionen, eine Art Leistungsbündel, bei denen die konkrete Leistungserstellung weitgehend dem Auftragnehmer überlassen bleibt. Unsicherheit und Relationalität und damit ein möglichst hoher Grad an Unvollständigkeit der Verträge zum Zeitpunkt von PNR werden für den Auftragnehmer zur Grundlage, in der Realisationsphase die in der Bewilligungsphase zu niedrig angesetzten Kosten über das Nachtragsmanagement zu korrigieren.

Das Instrument der Nachvertragsverhandlung erhält somit strategische Bedeutung. Das Nachtragsmanagement bzw. Nachvertragsmanagement dient dazu, in Verhandlungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in der Bewilligungsphase nicht berücksichtigte Leistungen und Kosten den realen Gegebenheiten, originären Zielen des Auftragnehmers aber auch den nachträglichen Änderungswünschen und -vorstellungen des Auftraggebers anzupassen. Der Handlungsspielraum in der Realisationsphase auf Grund von Unsicherheit und Relationalität in der Bewilligungsphase wird ver-

fahrensmäßig durch die relative Offenheit des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens in Form der funktionalen Leistungsbeschreibung mit anschließendem Verhandlungsverfahren abgedeckt.

Im Rahmen des Nachtragsmanagement kommt den nach Erreichen des PNR auftretenden Wünschen des öffentlichen Auftraggebers nach Leistungsänderungen bzw. Umsetzung konkreter Leistungen außerhalb der Funktionsbeschreibungen eine zusätzliche kostentreibende Funktion zu. Eine Vielzahl von Zusatzwünschen und Änderungen nach Erreichen des PNR verursachen ganz erhebliche Zusatzkosten. Je ungenauer die Planung und geringer die Auseinandersetzung hiermit bzw. Evaluation durch den Auftraggeber, desto höher die Kostensteigerungen.

Als weiterer Aspekt kommt hinzu, dass Beeinflussbarkeit und Transparenz der Projektkosten sich bei der derzeitigen geübten Praxis bei öffentlichen Großprojekten eher gegenläufig darstellen. In der Bewilligungsphase, in der die Beeinflussbarkeit hoch ist, wird die Transparenz von Kosten und Risiken vergleichsweise gering gehalten. Wenn die Kosten hingegen erst im Realisationsprozess sukzessive hinreichend konkretisiert werden, können sie nur noch in einem geringen Maße (nach unten) beeinflusst werden. Es handelt sich um eine negative Kostenrigidität in der Realisationsphase: Kostenänderungen gehen tendenziell nur in Richtung einer Kostensteigerung. Von daher sind Maßnahmen geboten, die zu einer stärkeren positiven Korrelation von Beeinflussbarkeit, Transparenz und Verbindlichkeit der Kosten im Projektverlauf, speziell in der Bewilligungsphase, führen. Dies bedeutet eine wesentlich intensivere Kosten-, Leistungs- und Risikoanalyse in der Bewilligungsphase, auf der dann ein entsprechendes Controlling aufsetzen muss. Die heute zu beobachtenden eklatanten Mehrkosten in der Realisationsphase müssen durch eine qualitativ höherwertige Planung und Kontrolle (einschließlich Vergabevorbereitung) in der Planungs- und Bewilligungsphase vermieden werden.

Unzureichende Kosten- und Qualitätskontrolle

Der besonderen Bedeutung der Kontrolle von Qualität und Kosten wird seitens des öffentlichen Auftraggebers bei komplexen Großprojekten bisher, sowohl in der Vertragsgestaltung (Bewilligungsphase) als auch in der Realisationsphase nicht die notwendige Beachtung geschenkt. Dies schließt die Risikoanalyse und das Risikomanagement mit ein. Denn im Gegensatz zum privaten Unternehmenssektor ist im öffentlichen Sektor Kostenmanagement nicht systemimmanent, d.h. als Teil des Zielsystems verankert. Instrumente und Verfahren der Wirtschaftlichkeitsanalyse und Kostenkontrolle sind im politisch-administrativen System zwar durch Rechtsnormen vorgegeben (z.B. Haushaltsordnungen), aber nicht immanenter Bestandteil des Zielsystems. Mehrkosten erklären sich vor diesem Hintergrund dadurch, dass entweder die Rechtsnormen nicht eingehalten werden oder die eingehaltenen Rechtsnormen nicht hinreichend die Kostenprobleme öffentlicher Großprojekte erfassen. Mehrkosten vermeidende Sanktions- und Anreizmechanismen kommen bei der Steuerung von Großprojekten kaum zur Anwendung. Eher ist durch die Regelungen der HOI das Gegenteil der Fall.

Eng verbunden hiermit sind unmittelbar Beeinträchtigungen demokratischer Grundstrukturen des Gemeinwesens u.a. über das Budgetrecht der Legislative. Intransparenz der tatsächlichen Kostenstrukturen von Großprojekten verdrängen andere öffentliche Aufgabenwahrnehmungen und fördern die Tendenz zu einem kontinuierlichen schleichenden und weitgehend intransparenten Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Denn die im Zeitablauf anfallenden zusätzlich zu finanzierenden Kosten können i.d.R. nur über zusätzliche Verschuldung gedeckt werden.

Ein weiterer Kostentreiber bei Großprojekten liegt im Verfahren und der Organisation des Projekts. Es fehlt nicht selten an klaren Kompetenz- und Verantwortungsregeln. Insbesondere die entspre-

chende organisatorische und verantwortungsmäßige Einbindung der Architekten schlagen sich als Kostentreiber nieder. Großprojekte mit explizit auf besondere Vorstellungen und Funktionen des Auftraggebers zugeschnittenes Projekt mit hoher strategischer Relevanz und hoher Unsicherheit erfordern auf Grund der damit verbundenen Transaktionskosten eine Koordination des arbeitsteiligen Gesamtprozesses über die Hierarchie (öffentlicher Auftraggeber) und nicht über den Markt (privater Auftragnehmer).

Zehn-Punkte Programm zur zukünftigen Vermeidung von Fehlentwicklungen

- (1) Die Ursachen von Fehlentwicklungen sind vielfältig, wenngleich doch dominante Kostentreiber in der Praxis deutlich erkennbar sind. Von sollten primär die Prozessstruktur, die Organisationsstruktur und der Grad an Unvollständigkeit der Verträge überdacht werden.
Die systemimmanenten Strukturen von Fehlentwicklungen vor allem bei prestigeträchtigen Großprojekten aufgrund unterschiedlicher Verhaltensweisen in der Bewilligungs- und der Realisationsphase sind durch eine geänderte Prozessstruktur zu durchbrechen. Dies erfordert, dass der Phase vor Erreichen des PNR, wesentlich mehr Bedeutung und Aufmerksamkeit für die Vermeidung von Fehlentwicklungen beigemessen wird. Kosten, Leistungen, Qualitäten und Risiken müssen wesentlich detaillierter geplant und verbindlich gemacht werden. Der daraus resultierende geringere Grad an Unvollständigkeit der Verträge und damit auch der geringere Stellenwert des Nachvertragsmanagements zu Gunsten eines professionellen Projektcontrollings werden zu ganz entscheidenden Voraussetzungen für die Vermeidung bisheriger Fehlentwicklungen. Erkauft werden muss dies i.d.R. mit höheren Projektkosten in der Bewilligungsphase.
- (2) Das Kosten treibende Einbringen von Vorstellungen/Wünschen nach Leistungsänderungen und/-ergänzungen durch den öffentlichen Auftraggeber in der Realisationsphase (nach Abschluss des Vergabeverfahrens) sind im Rahmen des Nachvertragsmanagement grundsätzlich auszuschließen.
- (3) Der Auftragnehmer hat eine Versicherung zur Abdeckung möglicher Kostensteigerungen in der Realisationsphase abzuschließen.
- (4) Unmittelbar vor Erreichen des PNR sind die Projektgrundlagen und die Projektplanung von einem fachkompetenten Gremium auf Detaillierungs-, Genauigkeits- und Verbindlichkeitsgrad von Kosten-, Leistungen und Risiken zu evaluieren.
- (5) Bund, Länder und Kommunen sollte in zusätzlicher Kooperation mit der Versicherungswirtschaft ein entsprechendes von allen Gebietskörperschaften zu nutzendes „Kompetenzzentrum für Großprojekte“ institutionalisieren. Hier ist auch eine den Gebietskörperschaften zugängliche Wissensdatei über den Verlauf nationaler und internationaler Großprojekte aufzubauen.
- (6) Für Großprojekte ist das Haushaltsrecht der Gebietskörperschaft zu ändern. Es ist festzulegen, dass die Kostenbudgets zum Zeitpunkt des PNR für die gesamte Laufzeit des Projektes generell haushaltsrechtlich verbindlich sind. D.h., Kosten und Leistungen des Budgets erhalten Gesetzeskraft bzw. auf kommunaler Ebene Satzungskraft. Eine Änderung von Kosten und Leistungen ist entsprechend nur über eine Gesetzesänderung möglich. Von dieser Maßnahme und der damit i.d.R. verbundene öffentlichen Diskussion ist vor allem eine präventive Wirkung in Richtung der Vermeidung von Fehlentwicklungen zu erwarten.
- (7) Es fällt auf, dass sich bei innovativen Großprojekten bzw. avantgardistische Prestigeprojekten für Architekt und öffentlichen Auftraggeber ein häufig nicht mehr überschaubares Gutach-

terwesen vorzuliegen scheint. Externer Sachverstand wird somit sowohl in der Bewilligungs- als auch in der Realisationsphase eingekauft. Damit besteht aber auch die Gefahr, dass in weiten Bereichen die notwendige Trennschärfe objektiver Beratung und Kompetenz einerseits und Lobbyismus andererseits vermengt werden. Angesichts der nicht immer gegebenen Trennschärfe ist das derzeitige Gutachterwesen bei Großprojekten zu überdenken. Hierbei geht es darum, Unabhängigkeit und Professionalität zu gewährleisten und in Verbindung mit dem unter (5) vorgeschlagenen Kompetenzzentrum hinreichend Professionalität in der Verwaltung vorzuhalten.

- (8) Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass PPP bei innovativen Großprojekten eher keinen Beitrag zur Vermeidung von Fehlentwicklungen darstellen. PPP werden nicht selten zu Treibern von Fehlentwicklungen.
- (9) Ein wesentlicher Beitrag zur Vermeidung von Mehrkosten dürfte schon allein dadurch geleistet werden, dass bestehende Rechtsvorschriften der Wirtschaftlichkeitsanalyse und des Kostenmanagement trotz aller Komplexität von Großprojekten konsequent zur Anwendung kommen.
- (10)(10) Es ist ein der Komplexität von Großprojekten Rechnung tragendes Berichtswesen zu entwickeln. Hierauf aufbauend ist regelmäßig den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit über das Projekt zu berichten.