

Zur Integrität des fachkundigen Baumanagements bei großen öffentlichen Bauvorhaben

# Großprojekte und Öffentlichkeit: ungleiche Partner

Je planvoller die Menschen vorgehen, desto wirkungsvoller trifft sie der Zufall.“ Planende und bauausführende Ingenieure sind berufsmäßige Experten im Umgang mit Zufällen. Vorhersehbare Risiken werden entweder eingeplant oder minimiert, für alle anderen werden für den Bedarfsfall Vorkehrungen getroffen. Nicht zuletzt sind die dabei angewandten Maßnahmen Ergebnis jahrhundertelanger praktischer und jahrzehntelanger wissenschaftlicher Erfahrung und Forschung.

Der Umgang mit dem Zufall im Bauprojekt beziehungsweise dessen Umwandlung vom Problem zur Chance ist aus unternehmerischer Sicht sogar Königsdisziplin, auf die hierzulande großer Wert gelegt wird. So hat die erfolgreiche Realisierung von Großprojekten im Deutschland der Nachkriegszeit einen maßgeblichen Industriezweig und weltweit gefragten Exportfaktor hervorgebracht.

Das Baumanagement in Deutschland erfährt derzeit neue Dynamik, weil die rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen geändert werden. Auch bislang baufremde Fachgebiete bemächtigen sich immer häufiger des Themas und nehmen Einfluss auf Bauplanung und Bauausführung, was dazu führt, dass das Bauingenieurwesen ein hochentwickeltes und hochgradig interdisziplinäres Fachgebiet ist und bleibt.

Eine Vielzahl von Veröffentlichungen und Reportagen hat sich in der jüngsten Vergangenheit des Sorgenkinds Großprojekte angenommen, nicht zuletzt, weil der Faktor des Unvorhergesehenen bei Bauprojekten die öffentliche Diskussion wirkungsvoll befeuert. Das öffentliche Interesse an Großprojekten steigt verständlicherweise, je mehr sie öffentlich finanziert sind und je mehr nicht eingeplante Ereignisse aller Art während der Realisierungsphase zu längeren Bauzeiten oder höheren Baukosten führen. Die kritischen Konsumenten von Politik und Medien fragen sich immer häufiger, warum Bauzeiten und Baukosten neuerdings so oft korrigiert werden müssen und solche Entwicklungen nicht früher erkannt werden.

Es ist verständlich, dass die gefühlte regelmäßigen „Überraschungen“ während der laufenden Realisierung mit Unverständnis quittiert und neue Vorhaben in der Folge immer öfter abgelehnt werden. So ist es unbefriedigend, mit welcher schöner Regelmäßigkeit Großprojekte heute zu Synonymen für Versagen und Misswirtschaft werden.

Bestimmte noch vor wenigen Jahren der Nutzen des Motors „Bau“ für Volkswirtschaft und ge-



So soll das neue Konzerthaus in München aussehen.

VISUALISIERUNG CUKROWICZ NACHBAUR ARCHITEKTEN

vermeintlichen Rettungsmaßnahmen erscheinen unbefriedigend, weil sie nur allzu undurchsichtig oder sinnarm sind. Dabei wüssten es Fachleute in Behörden und Verwaltungen durch Ausbildung, Berufserfahrung und Fachberater eigentlich besser. Aber Fachkunde unterliegt nach aktuellen politischen Spielregeln leider nur allzu oft dem Druck der engagierten, aber fachunkundigen und fehlinformierten Öffentlichkeit.

## Rigoreuse Kostenbewertung

Selbst in der an sich leistungsfähigen Bauwirtschaft hat dadurch eine früher unbekanntes Skepsis gegenüber dem Typus Großprojekt Einzug gehalten. So fand man beispielsweise europaweit keinen Generalunternehmer für den Neubau der EZB-Zentrale in Frankfurt, einem rund eine halbe Milliarde Euro teuren Hochbau. Dabei war dieses Bauvolumen eigentlich klein im Vergleich zu Vorhaben in anderen Teilen der Welt.

Die Verhältnisse scheinen sich in den vergangenen Jahren umgekehrt zu haben: Ein mit internationalen Experten besetztes Symposium in

werden müssten, sondern dass erst einmal die Projekte selbst sich für die Abgabe von Angeboten präqualifizieren sollten.

Der bauliche Erfolg in London resultierte unter anderem aus einer rigorosen Kostenbewertung der Projektrisiken bereits in der Frühphase der Planung. In der Folge musste nicht nur nicht nachfinanziert werden, vielmehr war nach Fertigstellung des Großbauprojekts das errechnete Budget nicht einmal gänzlich ausgeschöpft. Das aufgeführte Resümee des Moderators aber zeigt, dass ein solch vorausschauendes und rigoroses Vorgehen in Deutschland unvorstellbar zu sein scheint.

Bei Großvorhaben der öffentlichen Hand kommen im Vergleich zu privaten Auftraggebern signifikant andere, rechtlich zwingende Rahmenbedingungen, wie etwa bezüglich Finanzierung, Auftragsvergaben oder Nutzwert (Return-on-Investment im volkswirtschaftlichen oder ideologischen Sinn), ins Spiel. Infolgedessen baut der öffentliche Auftraggeber unter Umständen, die alleine schon in wirtschaftlich-organisatorischer Hinsicht nicht mit der Welt des privaten Bauherrn zu vergleichen sind. Trotzdem nimmt er aber bei Auf-

nicht, wenn unvermeidliche Weisungshörigkeit gegenüber echten Behörden (Regierungsstellen/Oberbehörden, Mittelbehörden, Unterbehörden) vorherrscht.

In der freien Wildbahn kämpft der öffentliche Auftraggeber mit vergleichsweise stumpfen Waffen und darüber hinaus mit selbstauferlegten Hemmnissen, etwa im Fachkontext von sogenannten Ersatzvorhaben, von kalkulatorischen Reserven für Unvorhergesehenes, von nachträglichen Vertragsänderungen (selbst bei beidseitigem Interesse der Vertragsparteien), von Risiko-/Chancen-Strategien, von Zeitpunkt, Methodik, Genauigkeit der Kostenschätzung und ihrer Fortschreibung und darüber hinaus mit weiteren Zwängen aus den Vergabevorschriften. Wobei die jeweiligen Randbedingungen von einem Großprojekt zum anderen variabel sind.

## Vorgaben erhöhen Preis

Ein Problem dabei ist aber, dass es durch solche Vorgaben meist unabwendbar zu Bauablaufstörungen kommt. Die wahrscheinliche Folge ist der sogenannte gestörte Bauablauf, ein von Bauablauf-Planern gefürchteter Projektzustand, bei dem die Terminketten außer Funktion geraten und somit zuerst die Bauzeit und infolgedessen die Kosten regelrecht davonlaufen. Ein Gegensteuern ist schwierig, aber möglich. Jedoch fehlen dem öffentlichen Bauherrn aufgrund der genannten Hemmnisse meist die erforderliche Reaktionsschnelligkeit und Handlungsfreiheit.

Das soll allerdings keinesfalls bedeuten, dass die zugrundeliegenden Regularien als Problem bekämpft werden sollten. Im Gegenteil, diese sind wohlüberlegt und wahrscheinlich unabdingbar, um andere, noch größere Nachteile auf anderen Gebieten zu vermeiden (genannt sei das Transparenzgebot als Mittel gegen Korruption im öffentlichen Raum).

Gesagt werden soll allerdings durchaus, dass diese zusätzlichen Randbedingungen eben auch ihren Preis haben, sowohl bei den Kosten als auch beim Zeitbedarf. Und es muss auch klar sein: Je mehr Vorgaben, desto höher der Preis. Der wirklich kapitale Schaden entsteht aber vielmehr erst infolge der unter öffentlichem Druck getätigten Reaktionen übergeordneter Stellen auf „Mehrkosten“ oder auch Terminverschiebungen: Wohlfeile Schlagworte wie „Kostenexplosi-

langsamungen und Verteuerungen. Genau aus diesem Grund gerät die deutsche Baukunst nicht nur lokal, sondern auch international zusehends in Verruf.

Es fällt schwer zu hoffen, dass aktuelle Entwicklungen, wie die 2016 in Kraft getretene Novelle der Vergabeordnungen, die Schlussfolgerungen der Reformkommission „Bau von Großprojekten“, der aktuelle BIM-Schub oder das neue Baurecht tatsächlich ausreichende Verbesserungen auf diesem Gebiet mit sich bringen werden. Denn es reicht nicht, die „Kostensteigerungen“ nur einzubremsen. Ziel muss vielmehr sein, dass – unter definierten Zielvorgaben – sparsam und wirtschaftlich gearbeitet wird. Dies aber setzt voraus, dass keine künstlichen Störungen in den Planungs- und Baubetrieb geraten.

## Realistisch kalkulieren

Und hierfür bedarf es einer klaren Trennung von Baumanagement und öffentlichem Überbau mit festen, für beide Sphären verbindlichen Schnittstellen. Ist diese Voraussetzung erst einmal erfüllt, verfügt das professionelle Baumanagement über adäquate, wissenschaftlich fundierte und praktisch erprobte Methoden zur zeit- und termintreuen Abwicklung von Großbauprojekten. Vernünftige Rückstellungen im Baubudget für Unvorhergesehenes sind unabdingbar dafür, dass dieses Ziel erreicht werden kann.

Vorgeschlagen wurde deshalb die Entwicklung und Einführung neuer Grundlagen für die Budgetermittlung öffentlicher Bauvorhaben und verbindliche Regeln für den Informationsaustausch zwischen Bauprojektmanagement und öffentlichen Trägern. Das gut beleumundete Kostencontrolling der jüngsten Schweizer Tunnelbauprojekte Lötschberg und Gotthard kann auf dem Gebiet



Das Olympiastadion in London.

FOTO WIKIMEDIA COMMONS

bezüglich vermeintlicher Baukosten schon lange bevor ein projekt-beteiligter Ingenieur oder Architekt überhaupt so weit geplant, gerechnet und den Budgetbedarf belastbar ermittelt hatte. Solche medial in Umlauf gebrachte Zahlen – egal ob valide oder nicht – sind praktisch nicht mehr aus der Welt zu schaffen. An ihnen wird sich ein Großprojekt fatalerweise immer zu messen haben.

Sobald dann die Wahrheit ans Licht gelangt, kommt die Stunde der nicht-baufachlichen Verwalter, die Lösungen oder genauer gesagt Verkomplizierungen und Aktionen durchsetzen, die dem Bau-fach wesensfremd sind: In der Praxis steht leider so mancher gut gemeinte politisch-administrative Lösungseingriff im Widerspruch zu den Gesetzmäßigkeiten des fachkundigen Baumanagements und verschlechtert oder lähmt deshalb die Chancen auf günstige Ergebnisse.

Akute Probleme werden um den Preis zukünftiger größerer Probleme gelöst, die schlimmstenfalls auch noch als rein baufachliche Fehler angeprangert werden. Solche systematischen Störungen manifestieren sich unter Umständen mit der Zeit repetitiv und münden in einer Abwärtsspirale aus Ver-

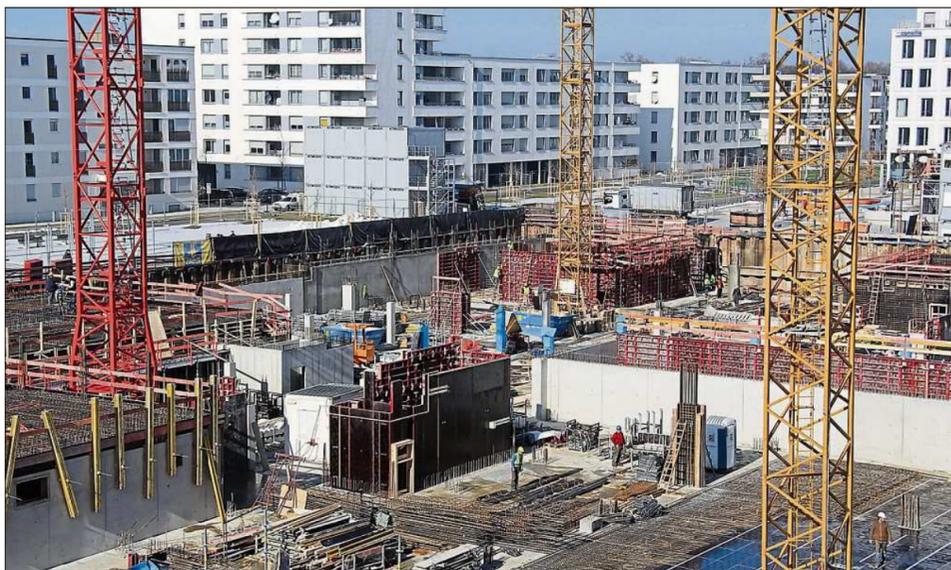
als Anregung dienen. Erfolgreiche Großprojekte starten mit einem realistisch kalkulierten Kostenrahmen, der nach Abschluss der Konzeptionsphase und während der fachlichen Bau-Durchführung möglichst nicht mehr nachfinanziert werden muss.

Um belastbare politische Entscheidungen und verlässliche Unterstützung während der Planungs- und Bauphase zu gewährleisten, muss die Öffentlichkeit von Anfang an realistisch und unter Einbeziehung unvorhersehbarer Risiken über Kosten und Zeitbedarf informiert werden.

Nicht alles, was man bauen könnte, muss unbedingt gebaut werden. Wenn jedoch gebaut wird, gilt: Je weniger ein Baumanagement ab einem bestimmten Zeitpunkt durch fachfremde Eingriffe gestört wird, desto besser können Bauingenieure, Architekten und Baujuristen ihrer ureigenen Verantwortung für das Gemeinwohl gerecht werden.

> FLORIAN HEHENBERGER

Der Autor ist Mitglied der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau und als selbstständiger Berater für Baumanagement in München und ehemaliger Direktor-Bau der internationalen FAIR GmbH tätig.



Das Interesse an Großprojekten steigt, je mehr sie öffentlich finanziert sind.

FOTO BAYERISCHE INGENIEURKAMMER-BAU

sellschaftliches Wohlergehen das öffentliche Bild von Großbaustellen, so überlagert zusehends das Unverständnis für vermeintliches Unvermögen bei der Planung solcher Projekte die öffentliche Einstellung diesbezüglich. Die meist populistischen Begründungen und

München über das anerkannt erfolgreiche Projektmanagement der olympischen Spiele 2012 in London mündete unwidersprochen in dem Resümee des Moderators, dass künftig nicht so sehr die anbietenden Firmen einem Präqualifikationsverfahren unterworfen

tragsvergaben am selben Markt teil, der von eben jenen privaten Marktteilnehmern geprägt ist. Die Rechtsformen öffentlicher Auftraggeber und deren kreative Namen und Logos (zum Beispiel GmbH statt Bundesanstalt) ändern hier nicht viel, erst recht