

Der Staat als Bauherr: Warum öffentliche Großprojekte regelmäßig sehr viel teurer werden als geplant

Auf Lügen gegründet

Überall in der Welt verschlingen Infrastrukturvorhaben mehr Geld als angekündigt – auch, weil viele an den Fehlkalkulationen verdienen

Von Sebastian Beck



Die Gegner von Stuttgart 21 sind sich sicher, dass der Umbau des Bahnhofs teurer wird als bisher errechnet – solche Befürchtungen haben sich in der Vergangenheit allzu oft bestätigt. Foto: Michaela Rehle/Reuters

Doppelte Prüfung

Kombilösung verzögert Stuttgart 21 um zehn Jahre

Berlin/Stuttgart – Auch Baden-Württemberg hat sich inklusive des Politikbetriebs am 1. August in die Sommerferien gegeben. In der Landeshauptstadt obliegt es nun den daheimgebliebenen Stallwächtern, mit den Aufräumarbeiten nach dem Stresstest-Ergebnis in Sachen Stuttgart 21 zu beginnen. Schlichter Heiner Geißler hatte am Freitagabend Befürworter und Gegner mit seinem Kompromissvorschlag einer Sowohl-als-auch-Lösung für den anhaltenden Konflikt um den Tiefbahnhof überrascht: Ein Teil soll oben bleiben, ein Teil unter die Erde gelegt werden. Jetzt wollen die Regierungsparteien Grüne und SPD das Geißler-Konzept getrennt prüfen. Seit Montag brütet ein Expertenstab des grünen Verkehrsministers Winfried Herrmann über Geißlers Idee, ob sie „verkehrlich vorteilhaft, planungstechnisch machbar und finanziell darstellbar“ ist. In „spätestens einer Woche“, so ein Ministeriumssprecher, soll das Ergebnis vorliegen. Für die SPD hingegen kommt ein neues Planfeststellungsverfahren nicht in Frage; auch die Sozialdemokraten unter Wirtschafts- und Finanzminister Nils Schmid wollen sich eine Woche Zeit lassen mit der Prüfung. Danach könnte erneut Streit ausbrechen unter den Koalitionen, die Grünen sind Gegner des Bahnprojekts, die SPD ist dafür.

Geißler hatte am Freitag vorgeschlagen, den geplanten Tiefbahnhof für den Fernverkehr auf vier statt acht Gleise zu beschränken und den bestehenden Kopfbahnhof verkleinert für den Regionalverkehr zu erhalten. Dieses Kombi-Modell war bereits in den frühen neunziger Jahren diskutiert, letztlich aber verworfen worden, unter anderem weil es nicht die gleichen städtebaulichen Chancen eröffnet wie eine komplette Tieferlegung. Geißler hat den Vorschlag bereits von dem Schweizer Gutachterbüro SMA auf seine Machbarkeit hin überprüfen lassen. Demnach spricht viel für den Kompromiss – aber auch viel dagegen.

Die Kosten für die Kombilösung beispielsweise sollen laut Geißler nur 2,5 bis 3 Milliarden betragen statt 4,1 Milliarden Euro für Stuttgart 21. Der Südflügel des jetzigen Bahnhofs könnte eventuell bestehen bleiben. Zudem werden für den Bau weniger Parkflächen beansprucht, und die Bahnsteige im Tiefbahnhof könnten deutlich breiter ausfallen, was vor allem Rollstuhlfahrer und Reisende mit Kinderwagen begrüßen würden. Auch würden sich „ganz neue Perspektiven für die Gestaltung des Nahverkehrs-Angebots“ eröffnen. Hinzu kommt, dass im Vergleich zu Stuttgart 21 nur etwa die Hälfte an Tunnel-Kilometern gebaut werden müsste, was das Kostenrisiko deutlich minimieren würde.

Gegen die Kombilösung aber spricht, dass das Projekt damit um mindestens zehn Jahre zurückgeworfen würde, da in weiten Teilen komplett neu geplant werden müsste. Das Ziel, das hässliche Gleisfeld, das die Stadt derzeit durchzieht, unter die Erde zu verlegen, würde nicht erreicht. Es würde also nicht, wie von den Befürwortern erhofft, ein komplett neuer Stadtteil mit größeren Grünflächen entstehen. Auch wäre die Finanzierung völlig ungeklärt, zumal ja ein Teil des Geldes aus den freiwerdenden Grundstücken stammen sollte. Auch die Sorge der Gegner um die Mineralquellen würde nicht entkräftet.

München – Rolf Westphalen kann jetzt endlich mal gute Nachrichten verkünden: Irgendwann in diesem Sommer soll der Busbahnhof Bergedorf tatsächlich eröffnet werden, versichert der Sprecher der Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein (VHH). Ob bis dahin das Dach drauf ist, steht zwar noch nicht fest. Aber das zählt ohnehin zu den Detailproblemen, wenn man die Baugeschichte betrachtet: Vier Jahre lang hat die VHH als Projektträger an dem Busbahnhof herumgewurstelt, ein Allerweltsgebäude, das vor allem dadurch auffällt, dass seine Kosten von 20,8 auf 44,1 Millionen Euro gestiegen sind. „Eine schwierige Baustelle“ sei das gewesen, sagt Westphalen, „ein komplexes Projekt“.

Warum der Busbahnhof am Ende aber mehr als doppelt so teuer wie geplant wird, dazu möchte sich Westphalen lieber nicht äußern. Schließlich haben sich andere bereits ausgiebig mit dieser Frage befasst – unter ihnen die Hamburger Bürgerschaft und der Rechnungshof. Denn der Busbahnhof in Hamburg-Bergedorf diene als Modellfall zur Beantwortung einer Frage, die Politiker wie Bürger auch angesichts der Kontroverse um den geplanten Stuttgarter Tiefbahnhof gleichermaßen umtreibt: Warum werden gerade bei öffentlichen Großprojekten die Kosten so oft unterschätzt?

Die Antworten darauf hat Hamburgs Rechnungshof im vergangenen Jahr zu einem 78-seitigen Gutachten zusammengefasst. Es ist die umfangreichste Untersuchung dieser Art in Deutschland, und sie zeichnet ein für Politik und Verwaltung beschämendes Bild: Bei den 104 Projekten, mit denen sich die Rechnungsprüfer zwischen 1989 und 2009 in ihren Jahresberichten befasst hatten, rügten sie 368 Mängel, die zu einer Kostensteigerung von 301 Millionen Euro führten.

Tunnel und Brücken sind besonders anfällig für Mehrkosten.

Ein Großteil der Fehler wird demnach bereits zu Beginn gemacht: „Schlecht geplant heißt teuer gebaut“, lautet ein Fazit der Rechnungsprüfer. Alleine überzogene Standards haben Mehrkosten von 90 Millionen Euro verursacht – bei mehr Sparsamkeit und einer besseren Aufsicht wäre dies vermeidbar gewesen. Dazu aber brauche man „Sach- und Fachverstand in der Verwaltung“, also „stadteigenes Personal mit praxisnaher Erfahrung“, heißt es in den 20 Leitlinien, die das Gutachten zusammengefasst hat. Damit sich Fälle wie Bergedorf nicht wiederholen, dürften künftig nur noch dann Investitionsmittel zur Verfügung gestellt werden, wenn Projekte auch wirklich baureif seien.

In Bergedorf war dies nicht der Fall: Der Bauherr sei überfordert, die Kostenschätzung extrem oberflächlich gewesen, sagt ein Lokalpolitiker, der nicht genannt werden will. Und der Stadt mangle es an Kapazitäten, um solch komplizierte Bauten zu betreuen. Dass in Hamburg nach der Expertise des Rechnungshofs künftig die Kostenvorgaben eingehalten werden, erscheint jedoch unwahrscheinlich – zumindest dann, wenn man die Erfahrungen von Bent Flyvbjerg zugrunde legt. Der Professor für Planung

an der Universität Oxford beschäftigt sich seit Jahren mit internationalen Großprojekten und der chronischen Abweichung zwischen geschätzten und realen Kosten. Der Busbahnhof in Bergedorf nimmt sich hier im Vergleich wie eine zu teuer geratene Garage aus. Flyvbjerg hat in einer Studie 258 Verkehrsprojekte mit einem Volumen von 90 Milliarden Dollar untersucht. Besonders anfällig für Teuerungen sind Bahnprojekte: Hier ergaben

sich im Schnitt Mehrkosten von 45 Prozent gegenüber der anfänglichen Planung, bei Tunneln und Brücken sind es 34 Prozent, dahinter folgen Straßen mit 20 Prozent. Zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gibt es keinen Unterschied, auch Deutschland rangiert nur im Mittelfeld: Die Kalkulationen sind überall gleichermaßen fehlerhaft. Das gilt nicht nur für Verkehrs-, sondern für sämtliche Infrastrukturprojekte:

Als Beispiele führt Flyvbjerg die Oper von Sydney an, die bei ihrer Eröffnung 1973 fünfzehn Mal so teuer wie geplant war, oder den Überschalljet Concorde, dessen Baukosten die Schätzungen um das Zwölfwache übertrafen. Flyvbjerg zieht einen ebenso simplen wie provozierenden Schluss daraus: „Fehlkalkulationen können nicht durch Fehler erklärt werden, sondern sind am ehesten auf strategische Verfälschung, also Lügen zu-

rückzuführen.“ Das erinnert an die Debatte um Stuttgart 21 und die „Lügenpack“-Parolen der Projektgegner. Zumindest mussten auch hier die Kosten alleine für die ICE-Strecke von zwei auf 2,89 Milliarden Euro korrigiert werden.

Flyvbjerg listet in seiner Studie eine Reihe von Indizien auf, die seine Schwindelthese belegen sollen: etwa den Umstand, dass Kosten für Großprojekte vor 70 Jahren genauso unterschätzt wurden wie heute. Offensichtlich haben mehrere Generationen von Projektmanagern nichts dazugelernt – in den Augen von Flyvbjerg ein merkwürdiger Befund, der sich nur so erklären lasse: Die systematische Unterschätzung von Kosten zählt sich aus, und zwar für denjenigen, der daran verdient. So interviewten US-Forscher Beamte, Planer und Berater, die an Verkehrsprojekten beteiligt waren: Die Befragten gaben zu, dass sie für Vorgesetzte Zahlen schönrechnen mussten, um eine Entscheidung zugunsten des Projekts zu erreichen.

Ein solches Verhalten wird bei öffentlichen Ausschreibungen sogar noch belohnt, auch in Deutschland: Denn hier gewinnt nicht derjenige, der die realistischen Kosten ansetzt, sondern derjenige, der die niedrigsten Kosten vorgaukelt,

„Alles läuft nach Plan“, lautet die übliche Form der Täuschung.

auch wenn er später Nachforderungen erheben muss. Schließlich kann man sich darauf verlassen: Wenn erst einmal die Baugrube ausgehoben ist, dann werden Projekte fertiggestellt – koste es, was es wolle. Eine Ruine in der Landschaft macht sich für die Politik zu schlecht.

Vor dem Bau des Kanaltunnels zwischen England und Frankreich körderte die private Tunnelgesellschaft Investoren mit naiven Prognosen: Die Bohrtechniken seien erprobt, das Kostenrisiko belaufe sich auf zehn Prozent, warb die Betreibergesellschaft 1987 bei Banken – ein unrealistisches Szenario für ein Projekt dieser Größenordnung. Alle Risiken wie etwa Bauverzögerungen, Managementprobleme oder veränderte Vorschriften wurden dabei ausgeblendet. Eine durchaus übliche Form der Täuschung, die von der Weltbank als „Egap-Prinzip“ bezeichnet wird: everything goes according to plan – alles läuft nach Plan. Beim Kanaltunnel war das nicht der Fall: Er kostete schließlich 15 Milliarden Euro – doppelt so viel wie geplant.

Das Argument, wonach man für ehrgeizige Projekte eben Kostensteigerungen in Kauf nehmen müsse, lässt Flyvbjerg nicht gelten: Zwar könne Sydney über sein Opernhaus glücklich sein. Doch in demokratischen Staaten sei man nun einmal auch verpflichtet, den Parlamenten vor Entscheidungen über Investitionen wahrheitsgemäße Informationen zu liefern. Und eine Voraussetzung dafür seien eine gute Planung und funktionierende Kontrollen – hier deckt sich Flyvbjergs Einschätzung mit der des Rechnungshofs. Flyvbjerg geht aber noch weiter: Absehbare Kalkulationsfehler sollten bestraft werden, fordert er.

Solange dies nicht der Fall ist, gibt er Gesetzgebern, Banken, Verwaltungen und Medien einen Ratschlag: Den Kalkulationen von Projektmanagern und Gutachtern sollten sie stets misstrauen.

Geheime Milliarden

Seit fünf Jahren nun schon baut der Bundesnachrichtendienst an seiner neuen Zentrale in Berlin. Die Ausmaße des Gebäudes mit einer Geschossfläche von 26 Hektar sind ebenso beeindruckend wie die Kosten: Als 2003 der Umzug des Geheimdienstes von Pullach in die Hauptstadt beschlossen worden war, schätzte die rot-grüne Bundesregierung die Kosten für den Neubau auf 650 Millionen Euro. Inzwischen ist von 1,5 Milliarden Euro die Rede. Ein Grund dafür ist der Versuch, die Pläne auch während der Bauphase so weit wie möglich unter Verschluss zu halten – deshalb wurde sowohl auf eine öffentliche Ausschreibung als auch auf die Vergabe an einen Generalunternehmer verzichtet. Bei der Steuerung eines derart komplexen Vorhabens führt dies zwangsläufig zu erheblichen Komplikationen. Dennoch sind offenbar Teile der vertraulichen Pläne verschwunden: Sie betreffen zwar nur Garage, Heizung und Warenannahme. Der Grünen-Bundestagsabgeordnete Hans-Christian Ströbele fühlt sich in seiner Kritik an dem Projekt jedoch bestätigt: Die Zentrale des BND an der Charlottenstraße entwickle sich immer mehr zum „Skandalbau“, sagt er.



1,5 Milliarden Euro teuer: die Zentrale des Bundesnachrichtendienstes. dapd



Architekt Frank Gehry entwarf das Museum Marta in Herford. dpa

Der Traum der kleinen Stadt

Die Architektur-Professorin Felicitas Romeiß-Stracke hat es einmal so ausgedrückt: „Herford kennt doch keine Sau.“ Die Verwünschung galt dem Versuch der ostwestfälischen Kleinstadt mit 65 000 Einwohnern, sich von prominenten US-Architekten Frank Gehry ein Museum in den Ort stellen zu lassen, mitten in ein Wohnviertel – und sich so über die Region hinaus bekannt zu machen. Romeiß-Stracke jedoch hat nicht ganz recht: Herford ist heute vielen Deutschen durchaus ein Begriff. Allerdings nicht unbedingt wegen des 2005 eröffneten Museum Marta für zeitgenössische Kunst, sondern eher wegen dessen Baugeschichte: 15 Millionen Euro hätte das Projekt kosten sollen, knapp 30 Millionen sind es geworden, weil sich die kleine Kommune schlicht übernommen hatte. Auf den Weg gebracht hatte den Bau eine Gruppe Herforder Unternehmer, unterstützt vom damaligen Wirtschaftsminister von Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement. Doch dann äußerte der Architekt Gehry, der auch das Guggenheim-Museum in Bilbao entwarf, immer neue Sonderwünsche. Am Ende teilte sich die Stadt die Kosten mit dem Kreis, dem Land und privaten Investoren.

Das Loch von Leipzig

Bis jetzt scheint die Stadt Leipzig bei diesem Projekt der Gewinner zu sein, zumindest finanziell: In der Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2002 war der City-Tunnel mit 570 Millionen Euro veranschlagt worden, inzwischen schätzt der sächsische Rechnungshof die Kosten auf 960 Millionen Euro. Von den Mehrausgaben trägt der Freistaat 316 Millionen Euro, auch der Bund und die Bahn müssen tiefer in die Tasche greifen. Nur der Anteil der Stadt bleibt unverändert bei 12,8 Millionen. Sie bekommt dafür einen Tunnel, der den Hauptbahnhof mit dem Bayerischen Bahnhof verbindet. Ursprünglich sollte das Prestigeobjekt eine schnellere Verbindung auf der Bahnstrecke Berlin-München ermöglichen. Inzwischen ist klar: Nur Regional- und S-Bahnen werden durch den Tunnel fahren, die Bahn will ihn vorerst nicht in ihr Fernverkehrsnetz integrieren. Von Anfang an, beklagt der Rechnungshof, sei zu optimistisch geplant worden. Nun solle die Landesregierung wenigstens über eine vernünftige Aufteilung der Kosten verhandeln. Bis zur Eröffnung kann aber noch viel passieren: Statt wie geplant Ende 2009 dauern die Arbeiten wohl noch bis Ende 2013.



Leipzigs City-Tunnel wird fast eine Milliarde Euro kosten. dpa



Die Hamburger Elbphilharmonie wird frühestens 2014 fertig. dapd

Hamburgs Unvollendete

Gewöhnlich müssen sich Intendanten eher dagegen wehren, dass ihre Theater und Konzerthallen geschlossen werden. Ein Intendant jedoch kämpft verzweifelt für die Eröffnung seines Hauses: Christoph Lieben-Seutter folgte 2007 einem Ruf aus Hamburg und siedelte von Wien in die Hansestadt über, um rechtzeitig alles für die Eröffnung der Elbphilharmonie im Jahr 2009 vorbereiten zu können. Seitdem hat der neue Intendant schon die Einweihungsfeier und sogar einen Spielplan entworfen. Umsetzen konnte er seine Pläne nicht: Erst verzögerte sich die Eröffnung auf 2011, inzwischen ist offiziell von 2014 die Rede. Auf 77 Millionen Euro war der spektakuläre Glaspalast zunächst veranschlagt gewesen, nun soll das Projekt schon 323 Millionen Euro kosten, Tendenz steigend. Der Baukonzern Hochtief schimpft, dass die Stadt die Pläne zu spät geliefert habe. Die Stadt klagt, Hochtief baue schleppend. Ein Untersuchungsausschuss konnte seine Arbeit bis zur Bürgerschaftswahl im Februar nicht beenden. Der Vertrag von Intendant Lieben-Seutter läuft noch bis 2015. Er selbst will nicht einmal mehr Wetten darauf annehmen, dass bis dahin der Vorhang endlich hochgeht.

Skandal im Innenhafen

Nun ermittelt die Staatsanwaltschaft wegen des Anfangsverdachts der Bestechlichkeit, Untreue und Vorteils-gewährung. Dabei hätte das Landesarchiv Nordrhein-Westfalens ein Leuchtturmprojekt werden sollen. Ursprünglich war für die Landesakten ein Zweckbau in Düsseldorf geplant, doch dann rückte das Kulturhauptstadtjahr Ruhr 2010 näher, und die schwarz-gelbe Landesregierung entschied sich für einen internationalen Architekturwettbewerb und den Duisburger Innenhafen als Standort. Die landeseigene Baugesellschaft BLB wollte dort 2007 für zwei Millionen Euro ein nicht mehr genutztes Speichergebäude kaufen. Es kam ein privater Investor dazwischen, der den Grund erwarb – und ihn schließlich für 30 Millionen an das Land weiterverkaufte und in den Preis noch Planungskosten und entgangene Mieteinnahmen für 30 Jahre einrechnete. Manche behaupten, der Investor habe einen Tipp bekommen, andere schimpfen, es habe ein „Koste-es-was-es-wolle“-Klima geherrscht. Jedenfalls werden die Kosten für das Landesarchiv, die anfangs auf 30 Millionen Euro veranschlagt waren, nun auf 140 bis 160 Millionen Euro geschätzt.



Im Visier der Staatsanwälte: der Neubau des NRW-Landesarchivs. dpa



Der Bonner Schürmannbau beschäftigt jahrelang die Gerichte. dpa

Abgesoffen im Rhein

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben nie in dem Gebäude gearbeitet, dabei war der Bonner Schürmannbau doch für sie geplant worden. Die Arbeiter rückten 1989 an, die Kosten waren auf 640 Millionen Euro festgesetzt. Dann fiel die Mauer, 1991 beschloss der Bundestag den Umzug nach Berlin – und kurz vor Weihnachten 1993 trat auch noch der Rhein über die Ufer. Er überflutete die unteren Geschosse des Rohbaus, das Wasser ruinierte die Baubsubstanz. Gutachter und Gerichte stellten hinterher Mängel bei der Bauüberwachung fest. Bis zur Fertigstellung 2002 mutierte das Gebäude zum Skandalbau und zum wohl größten Baurechtsfall der deutschen Nachkriegsgeschichte. Erst 1997 unterzeichnete der damalige Bauminister Klaus Töper einen Vertrag, um das Gebäude fertigzubauen – mehr als tausend Tage nach der Flut, weil sich die Politiker lange nicht einigen konnten, ob der Rohbau saniert oder komplett abgerissen und neu errichtet werden sollte. Am Ende hat der Schürmannbau wohl um die 700 Millionen Euro gekostet. Heute residiert der Rundfunksender Deutsche Welle in dem Gebäude im ehemaligen Regierungsviertel.