

Defizite bei der Planung und Errichtung öffentlicher Infrastrukturen im Lichte der Rechnungshofberichte

Dr. Thorsten Winkelmann

Ausgangsthese:

- **bei Investitionen in die Infrastruktur treten zahlreiche Zielverfehlungen etwa in Gestalt von Kosten- und Terminüberschreitungen auf**
- **obwohl derartige Abweichungen regelmäßig vorkommen, „surprisingly little systematic knowledge exists about costs, benefits and risk involved“** [Zitat: Flyvbjerg, Bent/Holm, Mette/Buhl, Søren, 2003: How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?, in: Transport Reviews, 1, S. 71]

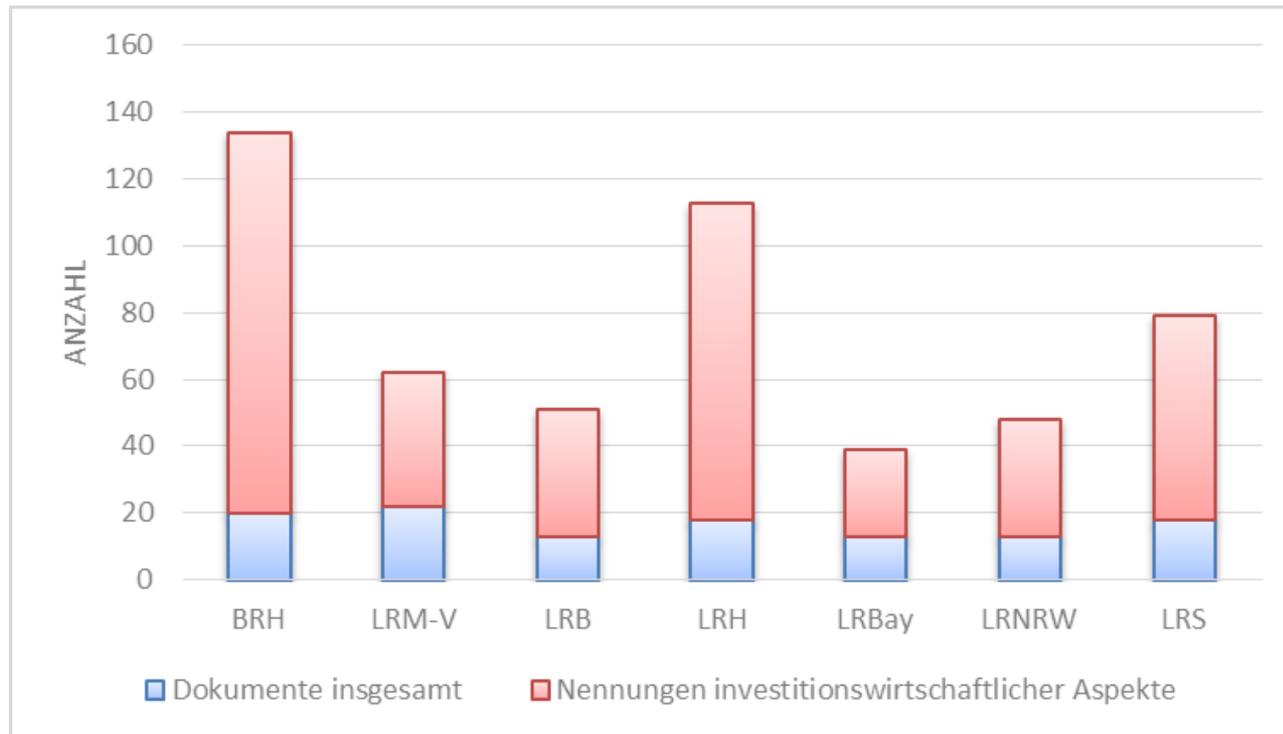
- Investitionsbegriff
 - keine IT-Infrastruktur (Hard- und Software)
 - keine Berücksichtigung von Rollmaterial (PKWs, Nutz- und Spezialfahrzeuge)
 - keine Berücksichtigung von ausschließlich förder- und finanzierungsrechtlichen Aspekten

- Auswertung der Jahresberichte, Stellungnahmen und Sondergutachten innerhalb des Zeitraumes von 2006 bis 2017

- Sample umfasst den
 - Bundesrechnungshof (BRH),
 - Rechnungshöfe der Länder Bayern (LRBay), Nordrhein-Westfalen (LRNRW) , des Freistaats Sachsens (LRS) und Mecklenburg-Vorpommerns (LRM-V)
 - Rechnungshof Berlin und Hamburg

Ausgewertete Dokumente

- es ließen sich 117 Dokumente identifizieren, in denen 409-mal investitionswirtschaftliche Aspekte thematisiert worden



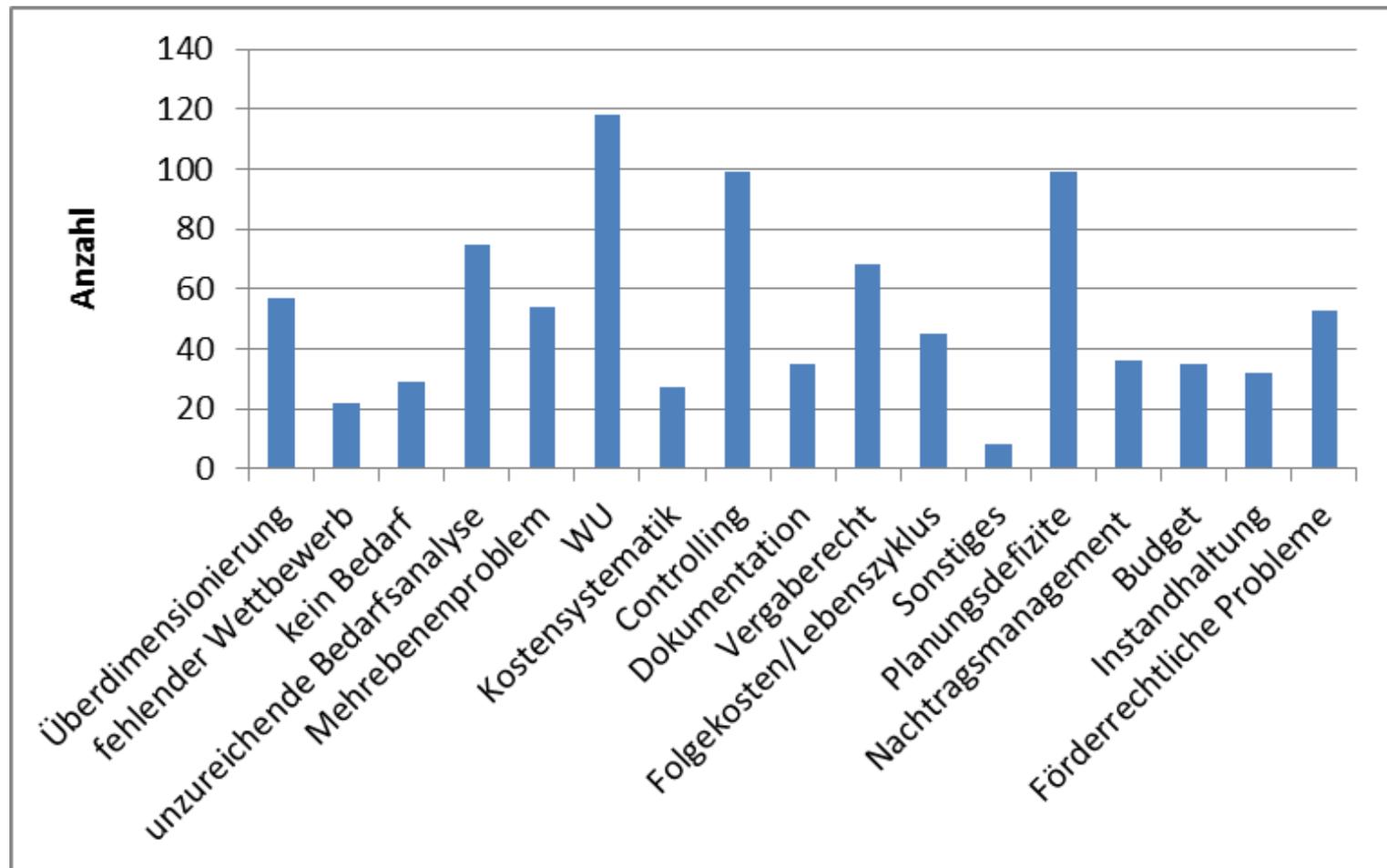
Problem:

- Gegenstände der jeweiligen Querschnitts- wie Einzelprüfungen weisen eine kaum zu verallgemeinerbare Heterogenität auf

Lösung:

- Bildung von übergeordneten Kategorien, wodurch in quantitativer wie qualitativer Hinsicht Probleme sichtbar, die bei der Planung, Erstellung, Finanzierung und dem Betrieb sowie – vereinzelt auch – bei der Verwertung von Infrastrukturen entstehen

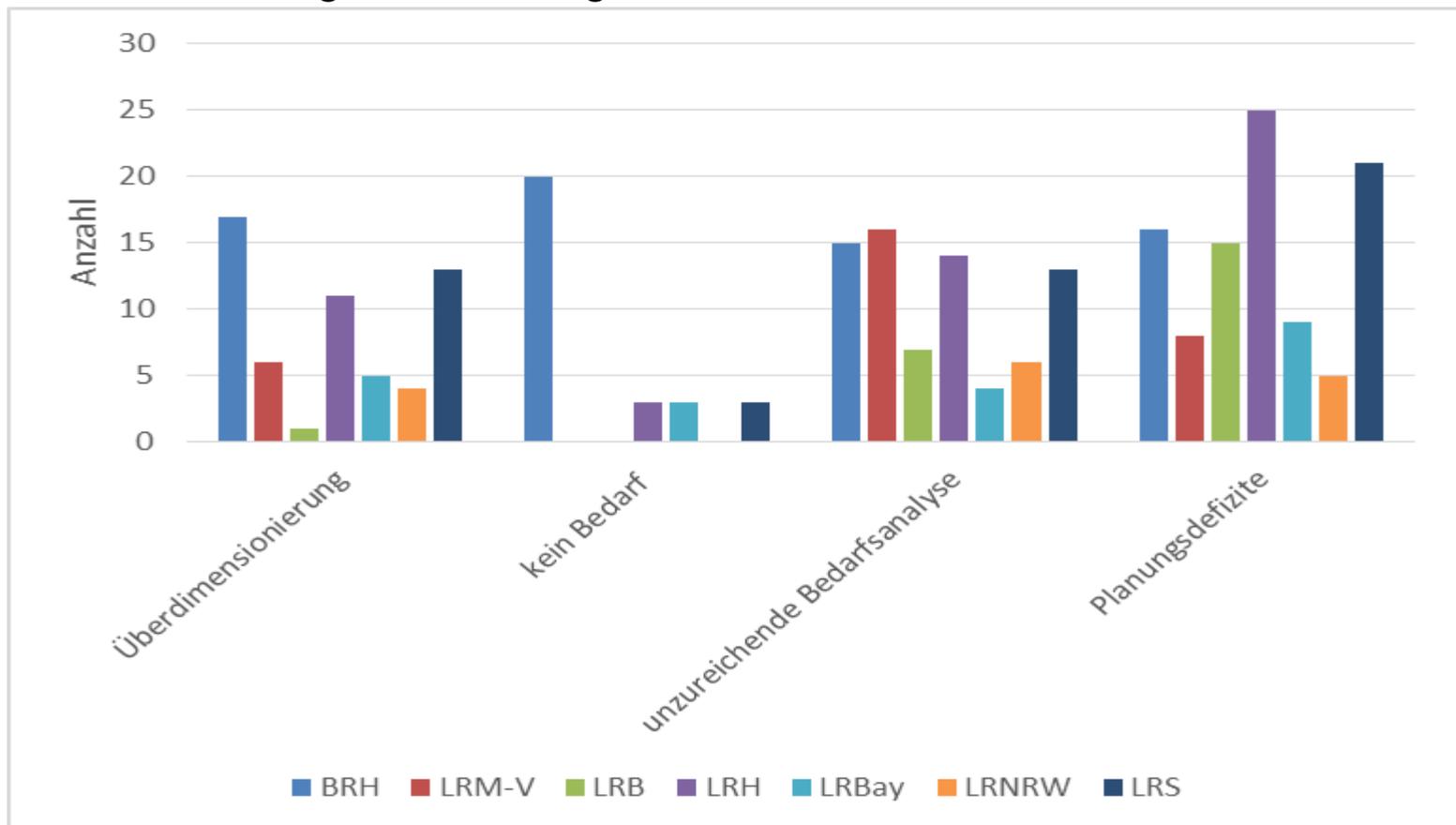
Aggregierte Defizite



Vorwurf:

- öffentliche Hand plant Projekte zu groß, am Bedarf vorbei und hat (zu) hohe Ansprüche

Bedarf, Dimensionierung und Planungsdefizite



Erkenntnisse

- **„Überdimensionierung“**
 - kleinteilige Kritik, die sich v.a. gegen zu großzügig dimensionierte Flächen richtet, gestalterisch nicht erforderliche Maßnahmen, zu hohe Standards oder kaum zu verallgemeinernde Spezialfälle thematisiert
 - Mehraufwendungen im Bereich „Überdimensionierung“ bewegen sich in einem niedrigen zweistelligen Millionenbereich
- von **„kein Bedarf“** ist v.a. der Bund im Bereich der Straßeninfrastruktur betroffen
- Ursachen für **„unzureichende Bedarfsanalysen“**: Zu geringe Auslastungen bzw. bereits bestehende (Über-)Kapazitäten, überzogene Nutzerwünsche, fehlende Kenntnisse für die konkreten Problemlagen vor Ort, unzureichende Berücksichtigung bestehender Richtlinien, überhöhte Standards, konzeptionelle Defizite sowie mangelndes Kostenbewusstsein

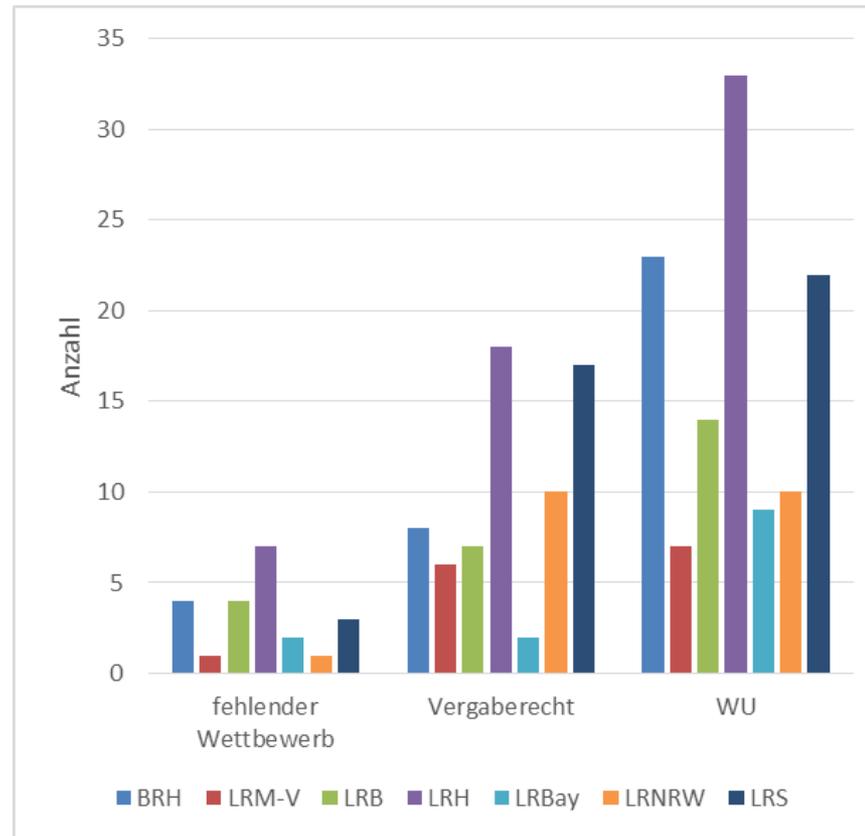
Erkenntnisse

- **„Planungsdefizite“**
 - „baubegleitenden Planungen“
 - unvollständige, interpretationsfähige oder nicht sachgerechte Leistungsbeschreibungen
 - vorschriftswidrige kostenintensive Umplanungen
 - Mehrfachplanungen
 - fehlende Etatreife
 - erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen liegen nicht vor

Vorwurf:

- Wirtschaftlichkeit in öffentlichen Projekten unzureichend sichergestellt

Wettbewerb, Vergaberecht und Wirtschaftlichkeit



Erkenntnisse

- **„fehlender Wettbewerb“**
 - Vergleichsweise häufig werden auf europaweite Ausschreibungen bei der Vergabe von Planungs- und hier vor allem bei freiberuflichen Leistungen verzichtet und es werden Nachträge ohne Wettbewerb vergeben
 - bestehende Regelungen zur beschränkten Vergabe werden großzügig ausgelegt
 - Stückelung von Aufträgen

- **„Vergaberecht“**
 - Vorschriften werden nicht bzw. nur unzureichend eingehalten
 - falsche Vergabeart gewählt
 - mangelnde Ausschreibungsreife von Bauleistungen
 - aufsichtsrechtliche Probleme

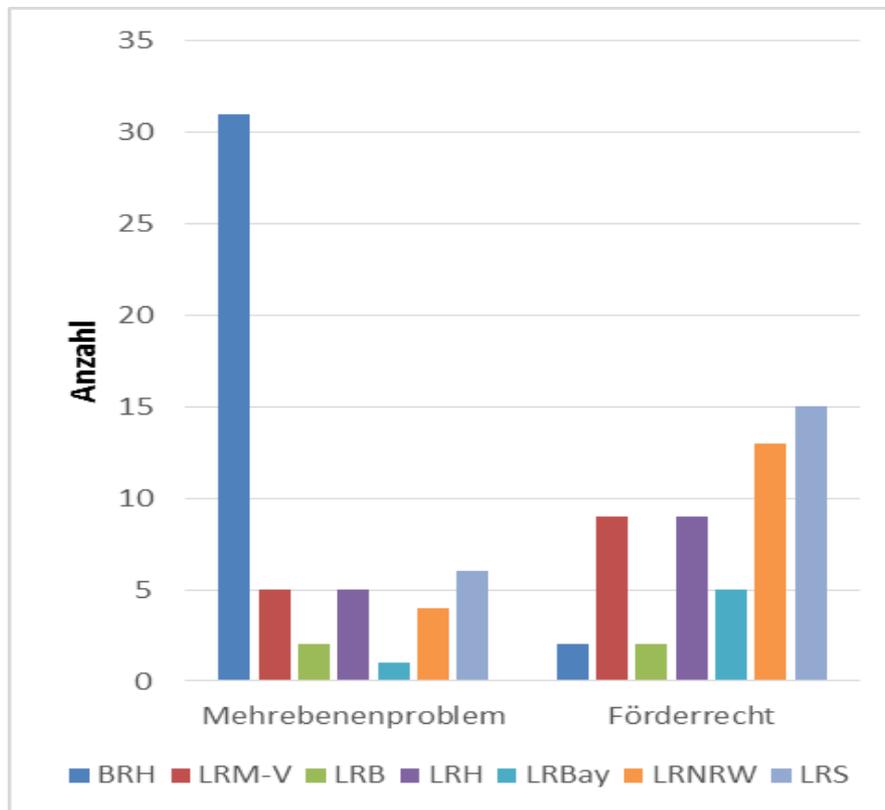
Erkenntnisse

- **„Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ (WU)**
 - unzureichende Kosten-Nutzen-Abwägungen
 - problematisch ist die Integration von nicht-monetären Faktoren in die WU
 - weitreichende Einschätzungsprärogative des jeweiligen öffentlichen Bauherren
 - Handlungsleitend bei der WU ist nicht die ergebnisoffene Suche nach dem optimalen Ressourceneinsatz, sondern die nachträgliche Legitimation bereits feststehender Lösungen

Vorwurf:

- aufgrund vertikal differenzierter Entscheidungsorganisationen entstehen Defizite

Mehrebenenprobleme und Förderrecht



Erkenntnisse

▪ „Mehrebenenproblem“

- vor allem der Bund ist betroffen → Länder planen überhöhte Standards, stellen dem Bund ungerechtfertigte Leistungen in Rechnung oder wollen am Bedarf vorbei bauen
- Bundesrechnungshof fordert die zuständigen Bundesministerien zur Rückforderung entsprechender Mittel zuzüglich Zinsen konsequent auf
- vergleichsweise selten werden Reibungsverluste zwischen Ländern und den Kommunen thematisiert

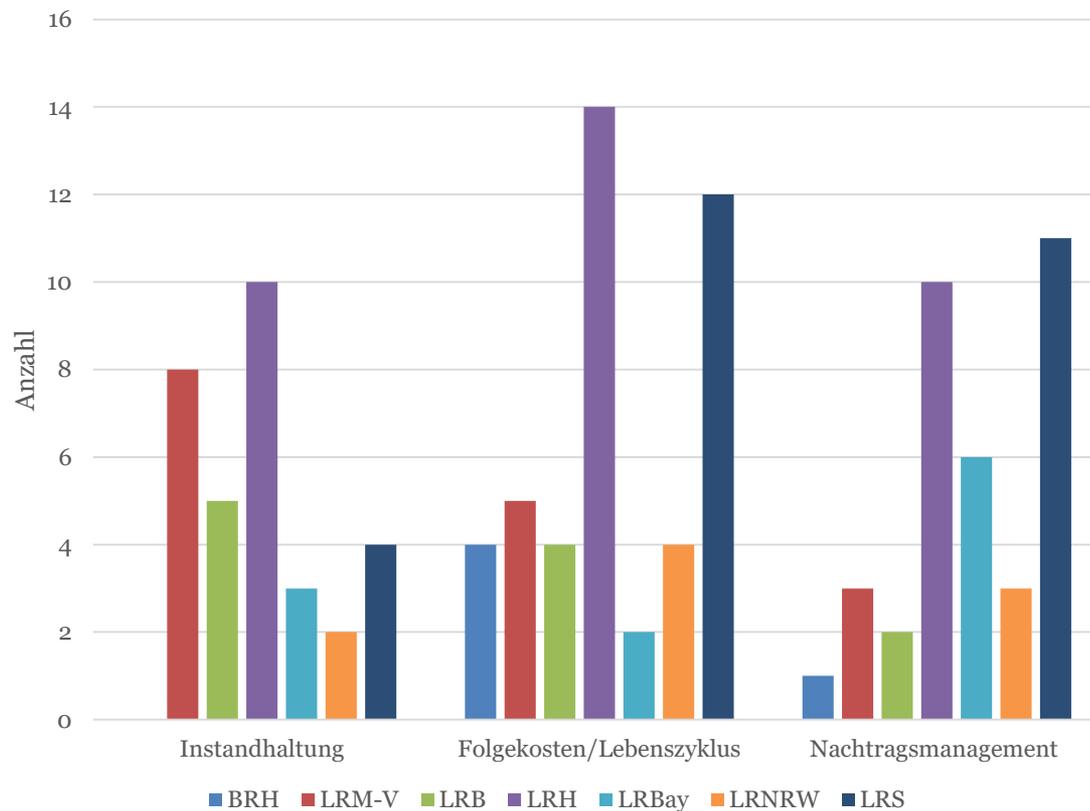
▪ „Förderrecht“

- Zuwendungen werden vorzeitig und überhöht angefordert, Zuwendungsvoraussetzungen werden nicht erfüllt, Maßnahmen werden doppelt gefördert, die Zuwendungshöhe ist falsch bzw. zu hoch bemessen, die Mittel werden bestimmungswidrig eingesetzt oder es fehlt schlicht die Förderfähigkeit
- Probleme ergeben sich bei der Erbringung des Eigenfinanzierungsanteils und bei der Dokumentation

Vorwurf:

- Sanierungsstau und fehlende Nachhaltigkeit

Instandhaltung, Folgekosten/Lebenszyklus sowie Nachträge



Erkenntnisse

- **„Instandhaltung“**
 - übereinstimmend wird berichtet, dass die bisherigen Mittel für Erhalt, Substanzsicherung und Wiederherstellung nicht ausreichen
 - Instandhaltung folgt den Logiken der Haushaltslage und seinen Restriktionen
 - es fehlt in der Fläche ein systematisches Instandhaltungsmanagement

- **„Folgekosten“**
 - werden nur unzureichend in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt
 - keine wertschöpfungsübergreifenden Optimierungen

- **„Nachträge“**
 - Preiswettbewerb bei unzureichender Berücksichtigung qualitativer Kriterien
 - kein wirksames Nachtragsmanagement
 - unzureichende Planung

- insgesamt:
 - es fehlen belastbare Prognoseinstrumente
 - kaum lebenszyklusorientierte Planungen
 - Lernresistenz
 - anstelle ökonomischer Überlegungen steht vor allem rechtliche Richtigkeit im Vordergrund

Die tradierten Steuerungsinstrumente der Staatsaufsicht scheinen operativ wie strategisch immer weniger in der Lage zu sein, den komplexen Anforderungen von Baumaßnahmen gerecht zu werden!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

