

Zwischen Kostenexplosion und bürgerlichem Protest: die Erstellung öffentlicher Infrastrukturen

Winkelmann, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Winkelmann, T. (2013). Zwischen Kostenexplosion und bürgerlichem Protest: die Erstellung öffentlicher Infrastrukturen. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 62(4), 493-502. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96415-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Zwischen Kostenexplosion und Bürgerprotest: die Erstellung öffentlicher Infrastrukturen

Thorsten Winkelmann



Thorsten Winkelmann

Es scheint eine Art von Naturgesetz zu sein – wenn Bund, Länder und Gemeinden öffentliche Infrastrukturen erstellen, dann laufen Kosten und Zeitpläne erfahrungsgemäß aus dem Ruder. Die Beispiele hierfür sind Legion: So sollte etwa der Umzug des Bundesnachrichtendienstes von Pullach nach Berlin laut Beschlussvorlage der Bundesregierung im April 2003 rund 500 Millionen Euro kosten, beim Spatenstich 2006 lag die Schätzung bereits bei 720 Millionen Euro und bis zum Richtfest erhöhte sich die Summe auf 811 Millionen Euro. Seit Oktober 2012 wird allein der Neubau mindestens 912 Millionen Euro kosten, wobei der Bundesrechnungshof den gesamten Umzug auf mindestens 1,55 Mrd. Euro taxiert (o.V. 2012). Vergleichbare Kostenverläufe finden sich bei der Elbphilharmonie in Hamburg, wo die erste Machbarkeitsstudie finanzielle Belastungen von 77 Millionen Euro errechnete, während die Restkosten von knapp 110 Millionen Euro durch private Spenden und Investoren abgedeckt werden sollten, denn zusätzlich zum Konzerthaus entstehen 45 Luxuswohnungen, ein Parkhaus und ein Fünf-Sterne-Hotel. Im Februar 2007 beschloss die Hamburger Bürgerschaft, den Auftrag an ein Konsortium unter Leitung von Hochtief

mit einem pauschalen Festpreis von 241 Millionen Euro zu vergeben – Kostenpunkt für den städtischen Haushalt 142 Millionen Euro. Bereits 2010 sollte das als neues Wahrzeichen Hamburgs angedachte Konzerthaus öffnen, doch die Bauarbeiten am Rohbau ruhten, weil Stadt, Hochtief und Architekten über Kosten, Sicherheitsbedenken und Zeitverzögerungen stritten. Erst Ende 2012 einigten sich die Vertragsparteien auf einen neuen Festpreis in Höhe von 575 Millionen Euro. Nunmehr soll die Elbphilharmonie im Frühling 2017 eröffnen; sieben Jahre später als geplant (Pergande 2013). Verspätungen sind ebenfalls bei der Nord-Süd-Stadtbahn Köln eingetreten, deren Planung 1992 begann. Die Bauarbeiten liefen unter Projektleitung der Kölner Verkehrsbetriebe 2004 an, seitdem ereigneten sich mehrere schwere Pannen – Kirchen wurden beschädigt, 2009 stürzte gar das Kölner Stadtarchiv ein. Ursprünglich sollte die Inbetriebnahme der Bahnlinie schon 2011 erfolgen, musste jedoch auf 2019 verschoben werden, wobei Kritiker selbst diesen Termin als unrealistisch einschätzen (Kaufmann 2012). Derartige Zielverfehlungen treten bei nahezu jedem Projekt der öffentlichen Hand ein und erfordern eine Ursachenanalyse. Das

wirft die Frage auf, ob die Unterschiede zwischen geplanten und tatsächlich anfallenden Kosten und der verzögerten Inbetriebnahme eher zufällige Fehler sind oder ob sich hier strategische Muster ergeben, die andere Erklärungen nahe legen.

1. Unvermeidbare Kosten- und Terminüberschreitungen

Die Errichtung von Infrastrukturen stellt keine alltäglichen Handlungen für die Akteure aus Politik und Verwaltung dar, denn anstelle der den Alltag bestimmenden bürokratischen Steuerungsmedien treten kooperative Verhandlungssysteme, die moderne Managementfunktionen genauso erforderlich machen wie eine stärkere Beteiligung der Betroffenen. Immer seltener verhandelt die öffentliche Hand die Frage nach dem allgemeinen Interesse exklusiv. Sie unterliegt zunehmend Einflüssen, die außerhalb politisch-administrativer Logiken stehen. So bringen etwa Lobbygruppen wie Umweltverbände nach Abschluss der Planung und der aufsichtsrechtlichen Genehmigung ihre Anliegen vor, was zusätzliche Kosten gegenüber der ursprünglichen Kalkulation hervorrufen kann. Auch die Beteiligung von Anliegern bzw. interessierten Dritten verursacht einen finanziellen wie zeitlichen Mehraufwand. Beispielsweise hatte die Eisenbahnneubaustrecke Köln-Rhein/Main, welche den Bau von anspruchsvollen Ingenieurbauwerken (30 Tunnel und 18 Brücken) sowie von 155 km fester Fahrbahn vorsah, rund 28.000 Beteiligte. Mit dem Projekt Stuttgart 21 befasste sich der Landtag von Baden-Württemberg 146-mal und der Stuttgarter Gemeinderat etwa 200-mal. Außerdem gingen im Rahmen der sieben durchgeführten Planfeststellungsverfahren beim zuständigen Regierungspräsidium über 9.000 Einwen-

dungen ein, während im vorgelagerten Raumordnungsverfahren über 13.000 Einwendungen erhoben wurden. Neben dem ordentlichen Rechtsweg erfolgte überdies an 23 Tagen eine öffentliche Erörterung mit insgesamt 2.000 Teilnehmern. Wie sich zeigte, erfordern die teilweise erst nachträglich ausgehandelten Kompromisslösungen zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen nicht selten umfangreiche Neu- bzw. Umplanungen, die kosten- wie zeitintensive Veränderungen bedeuten. Derartige Mehraufwendungen lassen sich in demokratisch verfassten Gesellschaften kaum vermeiden. Selbst die sowohl von der Literatur als auch von der politischen Kommunikation an dieser Stelle immer wieder ins Spiel gebrachte vermehrte Bürgerbeteiligung geht mit zeitlichen Verzögerungen und damit mit unvermeidbaren Zusatzkosten einher.

Hinzu kommen technische, ingenieurwissenschaftliche oder architektonische Herausforderungen, die den vereinbarten Kosten- und Zeitrahmen nachträglich verändern. Diese Probleme sind darauf zurückzuführen, dass Infrastrukturen an die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Unikate darstellen und deshalb – anders als Serienprodukte – nur begrenzt im Vorfeld optimierbar sind. Insofern können zahlreiche im Voraus nicht vorhersehbare Unsicherheiten auftreten, welche den reibungslosen Ablauf stören. Entsprechende Hürden hängen vom Einzelfall ab und lassen kaum verallgemeinerungsfähige Aussagen zu: so musste der Starttermin der LKW-Maut mehrere Male zeitlich verschoben werden, da die privaten Auftragnehmer die technischen Probleme nicht in den Griff bekamen haben, was zu Einnahmeausfällen in Milliardenhöhe beim Bund führte. Auch das Satelliten-Navigationsprojekt „Galileo“ der Europäischen Union hat wegen der Verwendung bislang unerprobter Technik (und der unklaren Finanzierung) den Orbit noch

nicht erreicht. Das NASA Space Shuttle, die Internationale Raumfahrtstation ISS oder die Anschaffung des Militärairbus A 400M verursachen ebenfalls ungeplante Kosten, die zumindest teilweise auf technische Schwierigkeiten zurückzuführen waren. Da diese Vorhaben oftmals keine standardisierte Massenware darstellen, sondern hochkomplexe Pionierprojekte, fehlen schlicht Erfahrungswerte. So existieren keine Vorbilder, wenn man etwa einen kompletten Großstadtbahnhof – wie bei Stuttgart 21 – unter die Erde verlegen und um 90 Grad drehen will. Für den Gotthard Basistunnel mit einer Länge von 53,8 km mussten 13 Millionen Kubikmeter Gestein unter zum Teil schwierigsten Bedingungen aus dem Weg geräumt werden, ohne sämtliche Unwägbarkeiten im Voraus genau erfassen zu können. Aus dieser Komplexität entstehen unvorhersehbare Probleme, woraus entsprechende Kosten- und Terminüberschreitungen resultieren.

Gleichwohl trifft diese Feststellung in den seltensten Fällen automatisch zu, denn Unikate gibt es per se kaum. Vielmehr machen politische Entscheidungsträger öffentliche Projekte unnötig komplex, wie das Beispiel Elbphilharmonie zeigt, wo man auf den ohnehin schon schwierigen Konzertneubau noch ein Hotel setzte. Wären also technische oder architektonische Schwierigkeiten hauptsächlich für Kostensteigerungen verantwortlich, müsste sich im Laufe der Zeit eine Verbesserung einstellen, weil Lernprozesse einsetzen und Optimierungen eintreten würden. Anscheinend haben Fortschritte im IT-Bereich, auf Managementebene und neue Erkenntnisse beim Bauablauf nicht dazu geführt, dass öffentliche Vorhaben die vereinbarten Rahmenbedingungen einhalten. Trotz Einsatz von modernster Planungssoftware und zunehmend ausgereiften Möglichkeiten der Kosten- und Folgekostenabschätzungen bleiben Zielverfehlungen viru-

lent, was auf strukturelle Defizite verweist und die Vermutung nahe legt, dass derartige Fehleinschätzungen intentional sind. Insofern können technische Ursachen die finanziellen und zeitlichen Probleme bei der Erstellung von Infrastrukturen nur bedingt erklären. Hierfür spricht, dass selbst bei anspruchsvollen, risikoträchtigen Projekten wie dem Channel Tunnel zwischen Großbritannien und Frankreich die über 80 prozentigen Kostenüberschreitungen lediglich zu zehn Prozent auf unvorhersehbare Umstände zurückzuführen waren (Anguera 2006: 314).

2. Vermeidbare Kosten- und Terminüberschreitungen

Vermeidbare Verfehlungen lassen sich zunächst auf bestimmte Funktionsdefizite der öffentlichen Hand zurückführen. Politische Entscheidungsträger richten ihr Handeln üblicherweise am Gewinn und Verlust von Wählerstimmen und nicht an kaufmännischen Maßstäben wie finanziellem Aufwand und Ertrag aus. So steht der machiavelistische Wille zur Macht ökonomischen Rationalitäten entgegen. Vielfach werden weniger bedarfsgerechte als vornehmlich symbol- bzw. prestigeträchtige (Groß-)Projekte umgesetzt. Politiker als Auftraggeber von Infrastrukturvorhaben verursachen Ineffizienzen, da sie weder private Mittel einsetzen noch durch kaufmännische Maßstäbe sanktioniert werden. Die Kontrolle durch den Wähler bleibt unvollständig. Solange derartige Verfehlungen, die zum Teil Verschwendungen darstellen, nicht eine gewisse Skandalschwelle überschreiten, spielen sie für Wahlscheidungen – wenn überhaupt – eine untergeordnete Rolle. Sofern Projekte in Schwierigkeiten geraten und hierüber in den Medien berichtet wird, kommt es oftmals zu kurzfristigen und an den Grundsätzen der Improvisation ausgerichteten Handlungen seitens po-

litischer Entscheidungsträger. Hinzu kommt, dass der erforderliche Sachverstand zur Realisierung entsprechender Vorhaben vielfach nicht vorliegt, wie der Flughafenneubau in Berlin beispielhaft illustriert: der Jurist Klaus Wowereit als langjähriger Vorstandsvorsitzender hat eine politische Laufbahn eingeschlagen, beginnend als Bezirksstadtrat, dann Abgeordneter und schließlich Fraktionsvorsitzender. Diese Karriere ermöglicht es nur begrenzt, fundierte Aussagen über technische Fragen wie Brandschutzanlagen, Verkabelung von Rolltreppen usw. zu treffen. Funktionsträger in den Aufsichtsgremien orientieren sich in erster Linie an parteipolitischen Proporzkriterien, nicht an technischem Sachverstand. Aber auch die vertikal integrierte und horizontal konglomerierte Verwaltung scheint immer weniger in der Lage zu sein, die komplexen Anforderungen bei der Errichtung öffentlicher Infrastrukturen zu bewältigen. So ist die Projektsteuerung regelmäßig auf unterschiedliche Ämter verteilt, was eine technische, rechtliche und vor allem wirtschaftliche Koordination für den Gesamtprozess verhindert. Es gibt (zu) viele verschiedene Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung, auf die einzelne Zuständigkeiten entfallen, so dass eine übergreifende Verantwortlichkeit üblicherweise fehlt. Dieses noch durch föderal verteilte Zuständigkeiten verknottete Beziehungswirrwarr steht einer an kaufmännischen Grundsätzen ausgerichteten Erstellung entgegen. Neben der fehlenden Gesamtverantwortung liegt auch das erforderliche Know-how in den Verwaltungen oftmals nicht vor, wie wiederum der BBI zeigt: für das gesamte Brandsicherungskonzept – das erstmalig in dieser Form Rauch über unterirdische Rohrnetze abpumpen soll – ist ein Beamter des Landkreises Dahme-Spreewald verantwortlich, dessen hauptamtliches Aufgabengebiet im kommunalen Bereich liegt.

Auch das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand trägt ihren Teil zu den Abweichungen von den geplanten Kosten- und Fertigstellungsterminen bei. So ist die öffentliche Hand durch das Vergaberecht angehalten, Aufträge nach Gewerken an den preiswertesten Anbieter zu vergeben. Vielfach erhalten zwar die kostengünstigsten Einzelleistungen bei der gewerkweisen Vergabe den Zuschlag, ohne dass die Einzellöse (Planung, Design, Bau, Facility Management und Betrieb) wirtschaftlich aufeinander abgestimmt und optimiert worden sind. In den seltensten Fällen erreicht eine einfache Addition einzelner Teilleistungen – wie Architektur, Roh- und Ausbau, technische Gebäudeausrüstung und das sich anschließende Gebäudemanagement – das wirtschaftliche Gesamtoptimum. Vergabeentscheidungen ausschließlich vom Preis abhängig zu machen, geht vielfach zu Lasten der Qualität und verursacht Mehrkosten zu späteren Zeitpunkten. Derartige Nachtragsleistungen sind ein Erklärungsgrund für die Kostenexplosionen bei der Erstellung öffentlicher Infrastrukturen. Sie bewegen sich regelmäßig zwischen fünf und zehn, in Einzelfällen sogar bis 30 Prozent der ursprünglichen Vergabesumme (Rechnungshof Baden-Württemberg 2000: 13 oder Wirth 2002: 92). Trotz dieser Defizite stehen die finanziellen Aufwendungen in der Bauphase im Mittelpunkt politischer Entscheidungslogiken, denn an deren Höhe richtet sich der Umfang aufgenommener Kredite aus. Als strukturelle Begleiterscheinungen resultieren hieraus Anreize, vornehmlich günstig erscheinende Projekte zu realisieren, weil potentielle Mehrkosten üblicherweise erst zu späteren Zeitpunkten anfallen und damit scheinbar außerhalb von gegenwärtigen Haushaltszwangslagen stehen. Staatliche Auftraggeber bewerten also die Kosten eines Vorhabens zu niedrig, setzen die Erträge bzw. den angedachten Nutzen zu hoch an und berücksichtigen Risiken vielfach überhaupt nicht,

denn nur Projekte mit einer „optimistischen“ Planrechnung erhalten die notwendige finanzielle, politische und gesellschaftliche Unterstützung. Nach unten gerechnete Kosten und überschätzter Nutzen ermöglichen es also, Projekte über Wirtschaftlichkeitshürden zu „heben“ und Entscheidungen für ein bestimmtes Vorhaben zu erleichtern (Beckmann 2011: 2). Inwieweit diese Verzerrungen absichtlich erfolgen oder (lediglich) auf falschen Planungsprämissen beruhen, lässt sich nachträglich kaum beurteilen. Angesichts der relativen Häufigkeit von derartigen Zielverfehlungen sind strukturelle Ursachen nicht auszuschließen. Ist das Projekt erst einmal beschlossen und, mindestens genauso wichtig, sind die Fördermittel bewilligt, ist der „point of no return“ schnell erreicht und zwar unabhängig von den dann tatsächlich anfallenden Kosten. Dabei haben sich im Laufe der Zeit Koalitionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren herausgebildet, die dieser Logik Rechnung zollen. Beide Seiten wissen demnach um die Fehleinschätzungen, doch gemeinsame Interessen verhindern die Richtigstellung (Wachs 1990: 146). Dies ähnelt einem Patronagesystem, wo wechselseitige Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit gewährt werden (vgl. Fourace et al. 1990: 16). So erhält vielfach derjenige den Auftrag, der die niedrigsten Kosten angibt, auch wenn Nachträge zur späteren Korrektur erforderlich werden. Diese Nachträge werden in der Regel erfüllt, da Bauruinen die Wiederwahlchancen verringern. Deshalb werden öffentliche Projekte unabhängig von den nachträglich anfallenden Kosten fast immer fertiggestellt.

3. Umfang von Abweichungen – ein Quantifizierungsversuch

Geplante wie ungeplante Kosten- und Terminüberschreitungen entstehen in

nahezu jedem öffentlichen Projekt. Auch wenn bislang systematische Darstellungen über Planungsabweichungen fehlen, liefert die anhand von 258 internationalen Verkehrsinfrastrukturprojekten durchgeführte Studie von Flyvbjerg et al. (2002: 279ff.) erste verallgemeinerungsfähige Ansatzpunkte.

Im Punkt Null stimmen die vorhergesagten mit den tatsächlich eingetretenen Kosten überein. In neun von zehn Projekten kommen Kostenüberschreitungen vor. Wird hingegen der geplante Kostenrahmen nicht vollständig ausgeschöpft, so verweist dies – teilweise – ebenfalls auf Fehler während der Planung, da man überhöhte Preise zu Grunde gelegt hat. Im Durchschnitt ist aber mit 28 Prozent höheren Kosten zu rechnen. Derartige Kostenüberschreitungen hängen von sektorspezifischen Besonderheiten ab.

Insbesondere bei der Schieneninfrastruktur sowie bei Brücken und Tunneln treten Kostenüberschreitungen vergleichsweise häufig auf, da in diesem Bereich zahlreiche Schnittstellen überwunden werden müssen. Aufgrund ihrer räumlichen Ausdehnung besteht zudem ein hoher Abstimmungsbedarf mit Ver- und Entsorgern sowie mit anderen Baulastenträgern. In diesen Sektoren dürfte die Komplexität von Technologien und Geologie einen Einfluss auf die Mehraufwendungen ausüben. Diese Tendenz spiegelt sich auch in einer vom National Audit Office (2003: 2ff.) durchgeführten Untersuchung wider, wonach 73 Prozent aller realisierten Vorhaben die Baukosten überschreiten. Wie der Rechnungshof Berlin (2001: 79) nach Prüfung unterschiedlicher Hochbauprojekte festgestellt hat, beläuft sich dabei der Baukostenanstieg bei öffentlichen Vorhaben auf bis zu 37 Prozent.

Abbildung 1: Ungenauigkeit in der Kostenschätzung bei 258 Verkehrsinfrastrukturprojekten (Flyvbjerg et al. 2003: 78)

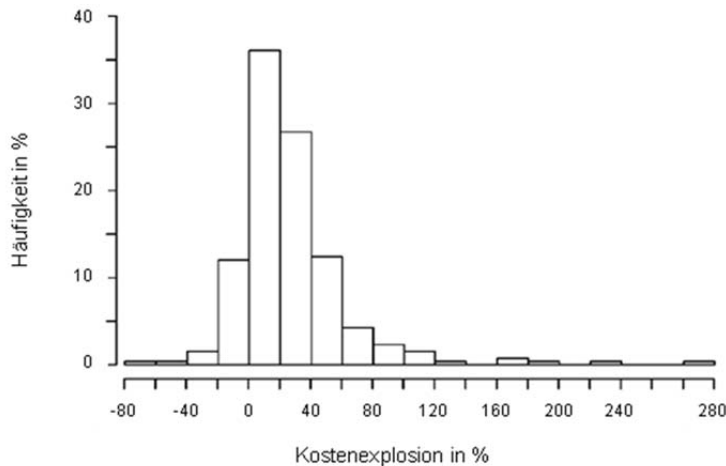


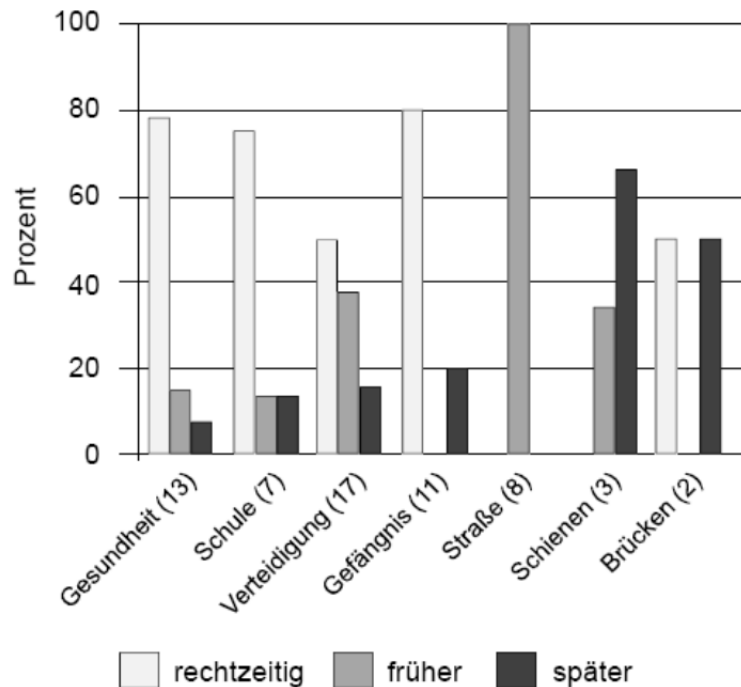
Tabelle 1: Überschreitungswahrscheinlichkeiten von Kosten in öffentlichen Infrastrukturen (Zahlen aus Flyvbjerg 2007: 16)

Kategorie	Projekttypen	50% Überschreitungswahrscheinlichkeit	20% Überschreitungswahrscheinlichkeit
Straßen	Autobahn	15%	32%
	Bundesstraßen		
Bahn	U-Bahn Hochgeschwindigkeitslinie	40%	57%
	Konventionelle Bahnstrecken		
Feste Bindeglieder	Brücken	23%	55%
	Tunnel		

Neben einem ungeplanten finanziellen Mehraufwand entstehen bei staatlichen Bauvorhaben nicht selten Terminprobleme, weil die öffentliche Hand regelmäßig eine Vielzahl von Einzelverträgen mit unterschiedlichen Baubeteiligten abschließt. Dies führt zu einem Koordinierungsaufwand, der Reibungsverluste in zeitlicher Hinsicht verursacht. Dadurch wird die Frage

nach Bauen für die Ewigkeit oder ewige Baustelle virulent. Untersuchungen in Großbritannien belegen, dass Verspätungen bei 30 Prozent aller Vorhaben eintreten (National Audit Office 2003: S. 2f.), wobei Trouvain (2006: 100f.) hierzulande eine durchschnittliche Überschreitung des Fertigstellungstermins von 2,3 Monaten ermittelt hat.

Abbildung 2: Sektorspezifische Verteilung des Bauzeitverzugs (Zahlen aus: HM Treasury 2003: 47).



Zeitliche Verzögerungen treten insbesondere beim Eisenbahn- und Brückenbau auf und lassen sich auf die in der Planungsphase angelegten Unsicherheiten etwa bei der Flächenwidmung zurückführen. Der Bundesrechnungshof führt Terminüberschreitungen mehrheitlich darauf zurück, dass die Bauzeit nicht realistisch veranschlagt, der Leistungsumfang nachträglich erweitert oder dem beauftragten privaten Unternehmen aus anderen, von der Bauverwaltung zu vertretenden Gründen, Gelegenheit gegeben wird, sich der Termineinhaltung zu entziehen (Engels 2003: 89).

Doch nicht nur Kosten- und Terminrahmen sind in öffentlichen Vorhaben oftmals Makulatur, sondern auch der jeweilige projektspezifische Nutzen, der regelmäßig zu hoch angesetzt wird (Skamris; Flyvbjerg 1997: 141ff.).

So liegen der Planung häufig unrealistische Erwartungen hinsichtlich des künftigen Bedarfs zu Grunde. Diese Abweichungen vom geplanten zum tatsächlichen Nutzen lassen sich vornehmlich auf fehlerhafte Prognoseinstrumente zurückführen. Entsprechende Instrumente zur Abschätzung der künftigen Auslastung und der damit zusammenhängenden Risiken sind vergleichsweise schwach entwickelt. Tendenziell werden die mit der Erstellung und dem anschließenden Betrieb von Infrastrukturen zusammenhängenden Risiken negiert und nicht bepreist. Infolgedessen finden im Voraus kaum belastbare Bewertungen statt, welche Schäden mit welcher Wahrscheinlichkeit eintreten können, wobei mögliche Schadensfälle von Terminverzögerungen über Kostenüberschreitungen bis zu Nachfrageschwankungen reichen.

Überdies leistet sich die öffentliche Hand oftmals Standards, die zur sparsamen Erfüllung des jeweils zugrundeliegenden Investitionsziels nicht erforderlich sind. So forderte der öffentliche Bauherr beim BBI aus ästhetischen Gründen eine Flachdachkonstruktion ohne Schornsteine, weshalb die Brandchutzanlage den Rauch über unterirdische Rohrnetze abpumpen muss. Ein solches bislang in der Praxis noch nicht zur Anwendung gekommenes System ist hoch komplex und, wie sich zeigte, besonders fehleranfällig. Vielfach verändert der Bauherr auch noch während der Baumaßnahmen grundlegende Planungsprämissen, woraus ebenfalls erhebliche Mehrkosten resultieren. Beim BBI erweiterte man die Flächen für den Verkauf und für die Gastronomie, wobei diese nachträglichen Wünsche nicht nur bestehende Planungsüberlegungen veränderten, sondern auch dazu führen werden, dass zu wenige Abfertigungsschalter existieren und dadurch der Flughafen bereits kurz nach der auf unbestimmte Zeit verschobenen Eröffnung an seine Kapazitätsgrenzen stoßen wird.

4. Protestgründe

Obschon öffentliche Infrastrukturen als wichtige Determinante von Produktivitätssteigerungen und wirtschaftlichem Wachstum gelten und die notwendigen Voraussetzungen zur räumlichen Integration arbeitsteilig organisierter Volkswirtschaften schaffen, lösen derartige Investitionen vermehrt gesellschaftliche Gegenreaktionen aus. Die Protestgründe sind vielschichtig und lassen sich in objektiv-rationale und subjektiv-emotionale Aspekte unterscheiden: blendet man die Skepsis gegenüber dem technisch Machbaren oder die zum Vorschein kommenden kollektiven Egoismen zunächst aus, dann stehen in objektiv-rationaler Sicht vor allem die explodierenden Kosten

und die zeitlichen Verzögerungen für die Fertigstellung bzw. Inbetriebnahme in der Kritik. Dass gegenwärtig Vorhaben realisiert werden, deren rechtliche Planungsentscheidungen bereits mehrere Jahre zurückliegen, sorgt für wachsenden Unmut. Vielfach reichen auch die bisherigen Beteiligungsformen nicht aus, um den Wunsch der Anlieger bzw. Betroffenen nach Information und Mitwirkung gerecht zu werden. In der Kritik steht die gegenwärtige Top-down-Planung, bei der Vertreter der öffentlichen Hand die infrastrukturelle Bedarfsfeststellung und deren spätere bauliche Umsetzung übernehmen, ohne konzeptionell auf einen wechselseitigen Austausch mit den potentiellen Nutzern bzw. Anliegern überhaupt angewiesen zu sein. Der mit juristischen Fallstricken versehene Verfahrensprozess bedingt Schließungstendenzen, gegen die sich die Bürger zunehmend wehren. Der so aktivierte Bürger entwickelt sich dadurch zum Vetospieler, verbündet sich und sucht sich Mitstreiter im außerparlamentarischen Raum.

Neben diesen objektiv-rationalen Gründen, die auf vermeidbare Kosten- und Terminüberschreitungen sowie auf eine mangelhafte Beteiligung der Bürger verweisen, treten zunehmend auch subjektiv-emotionale Aspekte in den Vordergrund. Viele Kommentatoren konstatieren eine neue bürgerliche Aufsässigkeit gegen einen Staat, der einem offenbar überkommenen Denkmuster anhängt, nach dem die Befriedigung des Gemeinwohls auch den Ausgleich individueller Interessen bedeutet. Die Vielzahl lokaler Proteste gegen öffentliche Infrastrukturvorhaben zeigt aber, dass dieser Zusammenhang in der hoch individualisierten Gesellschaft kaum noch existiert. Vielmehr wollen die misstrauisch gewordenen Bürger die Entscheidungen ihrer Vertreter, der staatlichen Gremien und Behörden nicht mehr widerspruchslos hinnehmen. Hinzu kommt ein bis zur

Fortschrittsverweigerung reichender Skeptizismus, der technisch anspruchsvolle Großprojekte fast automatisch unter Verdacht stellt, überflüssig oder gar schädlich zu sein. Da Größe in diesem Verständnis als undemokratisch und Technik als Feindbild gilt, manifestiert sich hier auch eine Kritik an Modernität – vielfach vorgetragen von einer kleinen, lautstarken und mit nennenswerten Zeit- und Finanzressourcen ausgestatteten Minderheit. Diese auch als ‚German Angst‘ oder ‚Hystérie Allemande‘ bezeichneten Phänomene bewirken bei Großprojekten wie Stuttgart 21, dass hier nicht nur über einen Bahnhofsumbau und seine technische Ausstattung verhandelt wird, sondern grundlegendere projektunabhängigere Fragen in den Vordergrund treten wie beispielsweise die Frage von Demokratieverständnis, Bürgerbeteiligung und Transparenz oder – noch allgemeiner – die Frage, was bedeutet Fortschritt oder Modernität? Proteste gegen die Errichtung von Infrastrukturen lösen sich dabei weitgehend von Sachargumenten und Mehrheitsentscheidungen. So kommt der Widerstand weniger von Randgruppen oder objektiv Benachteiligten, die über den Nimbus des Außenseiters, Querulanten, Ideologen oder Radikalen verfügen, sondern ist zunehmend in der Mitte der Gesellschaft etabliert. Diese neue bürgerliche Biedermeierbewegung setzt sich mehrheitlich aus widerstandsbegeisterten Wohlstandsmenschen zusammen. Deren Handlungsmotive sind nicht rundum altruistisch motiviert, denn die gerichtlich wie außergerichtlich vorgetragenen Klagen zum Schutze von Mopsfledermäusen, Kammolchen und Knoblauchkröten werden zu über 90 Prozent von Grundstückseigentümern und Hausbesitzern vorgetragen. „Sehr prosaisch formuliert: Die Immobilienwerte stehen auf dem Spiel, wenn Stromleitungen [...] den Blick [...] verstellen, wenn Flugzeuge die Ruhe der Anwohner empfindlich zu stören

drohen (Walter 2011).“ Unabhängig von diesem so genannten NIMBY-Effekt, der auf persönliche Betroffenheit und – wie Kritiker meinen – auf fehlendes Gemeinwohlbewusstsein verweist, haben sich wechselseitige Allianzen zwischen revoltierenden Bürgern und Medien entwickelt. Proteste und seien sie noch so kleinbürgerlich-mosernd, sind visuelle Leckerbissen für die Profis von den Newsdesks, erzeugen diese doch wirkungsmächtige wie vermarktungsfähige Bilder. Während ein Planfeststellungsverfahren schon semantisch auf spröde bürokratische Regelgebundenheit verweist, ermöglicht publikumswirksam vorgetragener Widerstand Auflage. Wenn Aktivisten sich an Bagger ketten, die Avantgarde Bäume besetzt oder sich von Brücken abseilt, dann gerät der öffentliche Bauherr in die Defensive und zwar unabhängig davon, ob und inwieweit Planungsunterlagen öffentlich zugänglich waren, welche Beteiligungsformen gewählt wurden und ob die geplanten Kostenobergrenzen auch tatsächlich eingehalten werden.

5. Die Umsetzung von Infrastrukturprojekten wird schwieriger

Warum gerade öffentliche Infrastrukturprojekte auf Ablehnung bzw. eine so geringe Akzeptanz stoßen, obwohl andere politisch, ökonomisch oder sozial missliche Sachlagen hierzu ebenfalls Anlass bieten würden, erscheint diskussionswürdig zu sein. Mindestens zwei Ursachen lassen sich identifizieren: einerseits laufen Kosten und Zeitplanungen bei entsprechenden Vorhaben erfahrungsgemäß aus dem Ruder, wofür unvermeidbare wie strukturelle Gründe verantwortlich sind. Derartige Abweichungen sind mehrheitlich auf defizitäre Funktionslogiken der öffentlichen Hand zurückzuführen, da nur „optimistische“ Planungsvorgaben die notwendige poli-

tische Unterstützung erhalten. Neben intentional angelegten Fehleinschätzungen existieren auch Defizite im Planungsprozess und im öffentlichen Beschaffungswesen. Andererseits können die Legitimationsprozesse in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit kaum noch allgemeinverbindliche Zustimmung erzeugen. Stattdessen scheint die Mediendemokratie vermehrt an emotionalisierter Darstellungs- denn an ernst zunehmender Entscheidungspolitik interessiert zu sein. Langfristige, kapitalintensive und letztlich immer mit planerischen, architektonischen sowie betrieblichen Risiken und Unsicherheiten behaftete Infrastrukturvorhaben lassen sich somit immer schwieriger umsetzen.

Literatur

- Anguera, Ricard, 2006: „The Channel Tunnel: An Ex Post Economic Evaluation“, in: *Transportation Research Part A*, S. 291-315.
- Beckmann, Klaus, 2011 : Die Straße gegen die Räte? Wie Kommunikation grundsätzlich misslingen kann, in: *Difu-Berichte 2/2011*, Berlin, S. 2-4.
- Engels, Dieter, 2003: *Hochbau des Bundes – Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes*, Bonn.
- Flyvbjerg, Bent, 2007: „Costs Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and other Infrastructure“, in: *Transportation Planning and Technology*, S. 9-30.
- Flyvbjerg, Bent; Holm, Mette; Buhl, Søren, 2003: How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?, in: *Transport Reviews*, S. 71-88.
- Flyvbjerg, Bent; Holm, Mette; Buhl, Søren, 2002: „Underestimating Costs in Public works Projects: Error or Lie?“, in: *Journal of the American Planning Association*, S. 279-295.
- HM Treasury, 2003: *Private Finance Initiative: Meeting the Investment Challenge*, London.
- Kaufmann, Stefan, 2012: Streit um Millionen-Projekt Nord-Süd-Stadtbahn, in: *Die Welt* vom 5. September 2012. im Internet unter <http://www.welt.de/regionales/koeln/article109008124/Streit-um-Millionen-Projekt-Nord-Sued-Stadtbahn.html>.
- National Audit Office, 2003: *PFI- Construction Performance*, London.
- o.V., 2012: Neue Geheimdienstzentrale: BND-Umzug nach Berlin verzögert sich, in: *Handelsblatt* vom 25. Juni 2012 im Internet unter <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neue-geheimdienstzentrale-bnd-umzug-nach-berlin-verzoegert-sich/6795526.html>.
- Pergande, Frank, 2013: Koste sie, was sie wolle, in: *FAZ* vom 30. Mai 2013, im Internet unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/elbphilharmonie-koste-sie-was-sie-wolle-12198312.html>.
- Rechnungshof Baden-Württemberg, 2000: *Kostensenkung im Hochbau, Denkschrift zur Haushalts und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung*, Wiesbaden.
- Rechnungshof Berlin, 2001: *Jahresbericht 2001*, Berlin.
- Skamris, Mette; Flyvbjerg, Bent, 1997: Inaccuracy of Traffic forecast and cost estimates on large transport projects, in: *Transport Policy*, S. 141-146.
- Trouvain, Thomas, 2006: *Effizienzgewinne und Effizienzpotentiale externer Projektsteuerer bei komplexen öffentlichen Hochbauprojekten*, Wuppertal.
- Walter, Franz, 2011: Studie über den Wutbürger: Alt, Stur, egoistisch, in: *Der Spiegel* vom 8. September 2011, im Internet unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/studie-ueber-wutbuenger-alt-stur-egoistisch-a-784664.html>.
- Wirth, Axel, 2002: Das Problem der Nachträge besteht weiter, in: *Jahrbuch Bau-recht 2002*, Düsseldorf, S. 87-105.