

# Studie: Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität

## Fact sheet 2

### Öffentliche Infrastrukturvorhaben in Deutschland: Der Fall Elbphilharmonie Hamburg

Für die Studie unter der Leitung von **Genia Kostka**, Professorin für Governance von Energie und Infrastruktur, wurden 170 in Deutschland seit 1960 realisierte Großprojekte erfasst und analysiert, darunter 119 abgeschlossene und 51 noch laufende Projekte. In den Bereichen öffentliche Gebäude, Verkehr, Energie, Rüstung sowie Informations- und Kommunikationstechnologie untersucht die Studie erstmals systematisch geplante und tatsächliche Kosten. Drei detaillierte Fallstudien zum Berliner Großflughafen BER, zur Elbphilharmonie sowie zu Offshore-Windparks ergänzen die Untersuchung.

Die Durchführung der Studie wurde durch die freundliche Unterstützung der Karl Schleicht Stiftung ermöglicht.

#### Die wichtigsten Ergebnisse

- » Die Kosten der Elbphilharmonie stiegen von Vertragsschluss 2006 bis 2013 von € 352 Mio. auf € 865 Mio. – ein Anstieg um 146 %.
- » Die Fertigstellung verzögert sich von 2010 bis 2017 – eine Bauzeitüberschreitung um 200 %.
- » Die Zeit- und Kostenüberschreitungen sind in einem eng verknüpften Mix von Entscheidungen und Einflussfaktoren begründet, die fast alle vor Vertragsabschluss 2006 existierten. Selbstüberschätzung sowie fehlende Erfahrung und die Unterschätzung der Projektrisiken durch die Projektmanager spielten eine große Rolle.

- » Nachdem der Vertrag abgeschlossen war, konnte ein Großteil der Kostensteigerungen nicht mehr verhindert werden. Allerdings hätte es auch danach noch Einsparpotentiale von bis zu € 200 Mio. gegeben, die die Projektsteuerer verpasst haben.

- » Empfohlen werden längere Planungs- und Vorlaufzeiten, ein vollständiges Risikomanagement und eine frühzeitige Beteiligung des Privatsektors.

#### Kosten der Elbphilharmonie 2006, 2008, 2013, in Millionen Euro

(Quelle: Abschlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsaussusses, Neuordnungsvereinbarung, eigene Kalkulation)

	Baukosten	Baunebenkosten*	Gesamtkosten
Vertragsabschluss 2006	241.3	110.5	351.8
Nachtrag 2008	378.3	182.5	560.8
Neuvereinbarung 2013	575	290	865

\* Generalplaner, Planungs- und Regiekosten ReGe, sonstige Projektkosten, Steuern, Gebühren

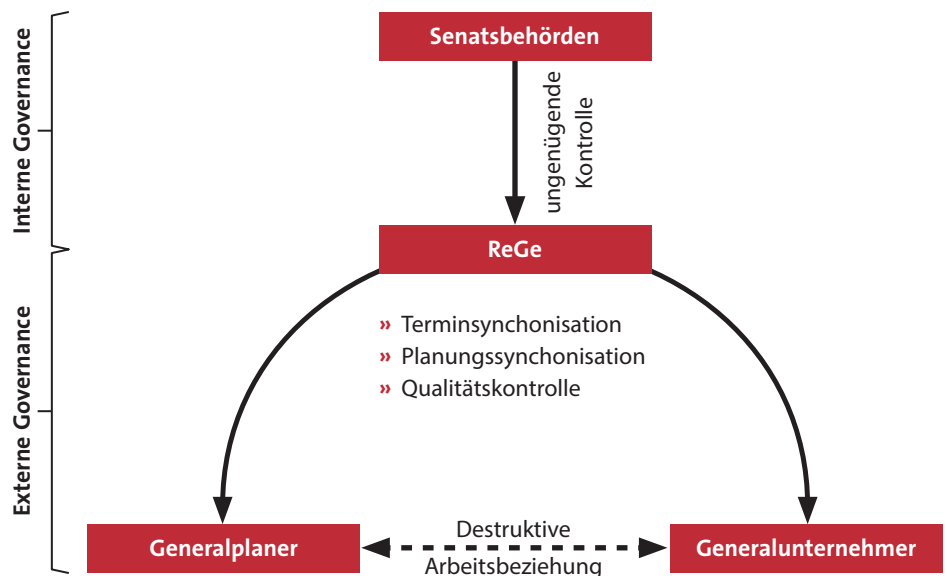
Mit der Elbphilharmonie will Hamburg ein neues architektonisches Wahrzeichen und einen der besten 10 Konzertsäle der Welt errichten. Die ursprüngliche Idee des Immobilienentwicklers Alexander Gerard sah im Jahr 2003 vor, einen Konzertsaal auf dem Filetgrundstück Kaispeicher A zu schaffen, der durch eine Mantelbebauung mit Hotel, Eigentumswohnungen und einer Parkgarage bereichert werden sollte. Mit siebenjähriger Verspätung und Kostensteigerungen von 500 Millionen Euro wird die Elbphilharmonie im Januar 2017 eröffnen.

## Studie: Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität | Fact sheet 2

### Gründe für Kostensteigerungen und Bauverzögerungen in der Vor-Vertragsphase (2003–2006)

- (1) **Unrealistische Erwartungen:** Kurz nach der Projektvorstellung 2003 setzte in der Hamburger Öffentlichkeit eine „Elbphilharmonie-Euphorie“ ein. Alle weiteren Projektentwicklungen mussten sich an den ursprünglichen Versprechungen (Weltarchitektur, Weltkonzertsaal, geringe Kosten) messen lassen.
- (2) **Überoptimismus:** Die Beteiligten unterschätzten drastisch die Komplexität des Vorhabens, und damit sowohl technologische als auch planerische Risiken. Ungenügende Rücklagen, zu wenig kritische Reflexion und ein unpassendes Governance-Modell waren die Folge.
- (3) **Strategische Täuschung:** Getrieben von hohen Erwartungen verzerrten Projektplaner bewusst Kosten-Nutzen-Kalkulationen und Kostenschätzungen. Damit wollten sie die Zustimmung in der Hamburger Bürgerschaft sicherstellen.
- (4) **Internes Governance-Modell:** Die Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) wurde Hamburgs dominierender Arm der Projektentwicklung. Die ReGe wurde direkt an das Büro des 1. Bürgermeisters angebunden und lange nur unzureichend durch Stadtverwaltung und Aufsichtsrat kontrolliert. Dadurch konnte die ReGe viele Projektvollmachten auf sich vereinen, kaum gegengeprüfte Gutachten und Kostenschätzungen zur Vertragsgrundlage machen und Vorgänge lange Zeit verschleiern.
- (5) **Fehlende Erfahrung:** Weder innerhalb der ReGe, noch sonst auf städtischer Seite gab es Projektverantwortliche mit genügend Vorerfahrung in der Gestaltung eines Signature-Projekts (d.h. eines Projekts mit besonderer Symbolkraft, hohem architektonischem Anspruch, technischer Komplexität und einzigartigen Eigenschaften).
- (6) **Unfertige Planung:** Zu Vertragsabschluss und Baubeginn waren die Planungen längst nicht abgeschlossen. In einigen wenigen Bereichen war eine Ausführungsplanung vorhanden, in anderen Teilen hatte sie den Stand einer Entwurfsplanung. Einige Bereiche waren zu diesem Zeitpunkt nur budgetiert und noch nicht geplant.
- (7) **Externes Governance-Modell:** Entgegen dem Standard für komplexe Projekte wurde die Ausführungsplanung zwischen Generalunternehmer (GU) und Generalplaner (GP) aufgeteilt. ReGe wurde damit die Schnittstelle zwischen GU und GP. Ihr fiel damit die Verantwortung, vor allem aber die hochaufwendige Arbeit für die inhaltliche und zeitliche Synchronisierung der Baupläne sowie deren Qualitätskontrolle zu.
- (8) **Forfaitierungsmodell:** Mit der Übernahme des kommerziellen Mantels durch die Stadt verschob sich das Risiko zu Ungunsten Hamburgs. Das führte zu einem weiteren Anstieg der Arbeitsbelastung der ReGe und multiplizierte den potentiellen Raum für Kostensteigerungen.
- (9) **Druck im Bausektor:** Die Stadt unterschätzte den Druck unter dem Hochtief stand und wie sehr sich die Praxis im Bausektor dahin verändert hatte, die Profitabilität gegebenenfalls durch Nachforderungsmanagement sicher zu stellen.
- (10) **Überladung der ReGe:** ReGes Kapazitäten reichten bei Weitem nicht aus, all den Aufgaben von Planungssynchronisation, Qualitätskontrolle, Bauaufsicht, Kommunikationsschnittstelle und Bauherr gerecht zu werden.

### Zentrale Schnittstelle ReGe



#### I. Faktoren, die zum Scheitern des Nachtrags 4 2008 führten

**(1) Destruktive Arbeitsatmosphäre:** Zwischen GU und GP bestand eine schlechte Arbeitsbeziehung, die von gegenseitigen Schuldzuweisungen über Bauverzögerungen gekennzeichnet war und beiden Seiten wenig Anreiz zu einer gütlichen Einigung bot.

**(2) Qualitätsansprüche:** Hamburg unternahm kaum den Versuch einer Neuvereinbarung, da die Stadt nach dem Kontrollverlust über Kosten und Zeiten nicht Gefahr laufen wollte, auch noch die Kontrolle über die Bauqualität zu verlieren.

**(3) Fehlende Informationen:** Den Entscheidungsträgern fehlten Informationen über Bau- und Planungsfortschritte. Sie unterschätzten daher erneut den Raum für weitere Kostensteigerungen.

#### II. Gründe für das Gelingen der Neuvereinbarung 2013

**(1) Eskalation der Verhandlung:** Im Gegensatz zu 2008 war nun die Stadtspitze mit der Neuverhandlung beschäftigt; die Rolle der ReGe wurde auf das operative Management beschränkt.

**(2) Reputationsschaden:** Da die genauen Verantwortlichkeiten für Kostensteigerungen unklar waren, drohte neben der Stadt auch dem GP und GU ein Reputationsschaden, der eine Einigung erleichterte.

**(3) Wechsel der Verantwortlichen:** Sowohl beim GP und GU als auch bei der Stadt waren die Projektbeteiligten andere, was einen frischen Anlauf ermöglichte.

## Empfehlungen

- (1) **Kommunikation:** Ein früh einsetzendes Erwartungsmanagement und projektbegleitende Kommunikation ist nötig, die die Erfüllbarkeit von Ansprüchen der Öffentlichkeit und die der Projektverantwortlichen überprüfen sowie Herausforderungen transparent darstellen.
- (2) **Planungssicherheit:** Unfertige Planung ist das größte direkte Einfallstor für Kostensteigerungen. Bei nicht standardisierten Projekten ist es daher wichtig, den Ausschreibungsprozess erst dann zu beenden, wenn größtmögliche Planungssicherheit erreicht ist.
- (3) **Fachliche Kontrolle:** Kontrollgremien müssen mit fachlich qualifizierten Mitgliedern besetzt werden, die die Denkprozesse sowohl staatlicher als auch privater Akteure nachvollziehen können.
- (4) **Moderne Expertise:** Für eine zeitgemäße Ausführung von Projekten im staatlich-privaten Nexus ist eine Beteiligung privatwirtschaftlich erfahrener Top-Projektmanager unabdingbar.
- (5) **Unabhängige Begleitung:** Wir empfehlen die Einrichtung eines Beratungszentrums für Großprojektmanagement, das deutschlandweit Projektplanern mit Methoden, Kompetenz und Fachexpertise beim Projektmanagement zur Seite steht.

## Autoren

**Prof. Dr. Jobst Fiedler** ist Resident Senior Fellow, von 2005-2013 war er Professor of Public and Financial Management an der Hertie School of Governance sowie bis 2008 deren stellvertretender Dekan. Zuvor lehrte er an der Universität Potsdam und der Bocconi School of Management. Stationen seiner außerakademischen Karriere umfassen die Position des Oberstadtdirektors von Hannover sowie eines Managing Partners bei Roland Berger Strategy Consultants.

**Sascha Schuster** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Jobst Fiedler. Er ist Master of Public Policy Candidate (Hertie School of Governance) und M.A. International Relations Candidate (Syracuse University).

## Weitere Informationen

Detaillierte englischsprachige Working Papers zu der Studie inklusive der Fallstudien können heruntergeladen werden unter [www.hertie-school.org/infrastructure](http://www.hertie-school.org/infrastructure). Eine Buchpublikation befindet sich in Vorbereitung.

Für Presseanfragen wenden Sie sich bitte an **Regine Kreitz**, Head of Communications, Tel.: 030 / 259 219 113, E-Mail: [pressoffice@hertie-school.org](mailto:pressoffice@hertie-school.org).

Die **Hertie School of Governance** ist eine staatlich anerkannte, private Hochschule mit Sitz in Berlin. Ihr Ziel ist es, herausragend qualifizierte junge Menschen auf Führungsaufgaben im öffentlichen Bereich, in der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft vorzubereiten. Mit interdisziplinärer Forschung will die Hertie School zudem die Diskussion über moderne Staatlichkeit voranbringen und den Austausch zwischen den Sektoren anregen. Die Hochschule wurde Ende 2003 von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung gegründet und wird seither maßgeblich von ihr getragen.