

Prof. Dr.  
**Mattias Sundermeier**

Leiter des Fachgebietes  
Bauwirtschaft und Baubetrieb  
an der TU Berlin

Prof. Matthias Sundermeier

## Deutschlands Strukturproblem mit den öffentlichen Bauinvestitionen

### Gebaut wird immer! – Auch und immer noch vom Staat

„Deutschland ist fertig gebaut!“ – das war seit der Jahrtausendwende für lange Jahre die Überzeugung in breiten gesellschaftlichen und politischen Kreisen. In Erwartung einer schrumpfenden Bevölkerungszahl hielt man insbesondere das öffentliche Bauen kaum noch für ein zentrales Aufgabenfeld der Daseinsvorsorge; der beginnende Wandel hin zur Digitalisierung und elektronischen Vernetzung in allen Lebensbereichen tat im Verbund mit den Herausforderungen der damit einhergehenden Globalisierung ein Übriges – die Bereitstellung baulicher Infrastruktur wurde mehr und mehr als Randaufgabe aufgefasst.

In der Tat hat der Anteil des öffentlichen Bausektors am Gesamtbauvolumen im Jahr 2018 einen Tiefststand von nur noch 13,8 Prozent erreicht – er ist seit der deutschen Wiedervereinigung damit etwa um ein Drittel geschmolzen; in der „alten“ Bundesrepublik der 1980er Jahre rangierte der öffentliche Bau sogar regelmäßig noch bei rund 25 Prozent Marktanteil. Ein auf den ersten Blick beispielloser Rückgang. Doch der Schein trügt: Berücksichtigt man neben den staatlichen Gebietskörperschaften auch die Baumaßnahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die als Infrastrukturmaßnahmen z. B. im Bereich des Verkehrs oder der Wasser- und Energieversorgung von sog. Sektorenunternehmen und als Hochbauten z. B. im Bereich der Gesundheitsversorgung, der Sozialversicherungsträger oder des gemeinnützigen Wohnungsbaus realisiert werden, so erreicht der öffentliche und quasi-öffentliche Anteil am Bauvolumen heute nahezu 30 Prozent.

Die zentrale Bedeutung des Staates für die Bauwirtschaft ist – wenig bemerkt von vielen – deshalb ungebrochen. Politik und Verwaltung prägen das Planen und Bauen nicht allein mit ihrer Marktmacht als wichtigste Nachfragergruppe, sondern ganz wesentlich auch als Marktgestalter durch das Haushalts- und Vergaberecht. Die öffentliche Hand steht aus diesem Grunde für eine gedeihliche Entwicklung der Baubranche – nicht zuletzt aus fiskalischem Eigeninteresse – in besonderer Verantwortung.

Besonderes Gewicht erhält dieser Befund angesichts der zentralen Herausforderungen unserer Zeit: Schutz gegen veränderte Naturgewalten, klimaschonende Mobilität, ressourcenschonende Energie- und Wasserversorgung, Energieeinsparungen im Gebäudebestand – all dies kann ohne innovatives Planen und Bauen so wenig gelingen wie die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – etwa durch bezahlbares Wohnen, gute Kitas und Schulen oder ein bundesweit leistungsfähiges und flächendeckendes Verkehrs- bzw. Datennetz. Deutschland also „fertig gebaut“? Bauen als Randaufgabe? – Mitnichten! Unversehens stehen Bauaufgaben wieder im Zentrum der Daseinsvorsorge und im Fokus der Zukunftssicherung!

## Mittel liegen bereit! – Doch sie wollen nicht fließen ...

Die Politik trägt dieser Erkenntnis auf altbewährte Weise „Rechnung“ – sie stellt Finanzmittel in einem Umfang bereit, wie er noch vor kurzem völlig undenkbar erschienen wäre. Gleich, wohin man blickt – die Geldtöpfe quellen schier über vom bereits realisierten oder für die kommenden Jahre beschlossenen Bundesmittelaufwuchs für öffentliche Hochbau- und Infrastrukturinvestitionen. Immer deutlicher wird jedoch klar: Der Abruf der Gelder erfolgt schleppend, es gelingt nur zäh, den Mittelfluss in konkrete Projektumsetzungen münden zu lassen.

Aus dem 2015 eingerichteten Fördertopf für kommunale Infrastrukturinvestitionen waren per Ende Juni 2020 zwar 98 Prozent der Mittel von insgesamt 3,5 Mrd. Euro gebunden, allerdings erst 63 Prozent abgerufen; die Laufzeit des Programms wurde deshalb um ein Jahr bis Ende 2021 verlängert. Im Bereich des ebenfalls mit 3,5 Mrd. Euro ausgestatteten und 2017 aufgelegten Schulsanierungsprogramms waren zum 30. Juni 2020 sogar lediglich 10 Prozent der Mittel abgerufen und erst 83 Prozent in konkreten Bauvorhaben gebunden. Im Bereich der Infrastruktur zeigt sich die Situation als kaum besser – so wurde Mitte 2018 mit großem Medienecho publik, dass nach rund drei Jahren Laufzeit erst 0,8 Prozent der Fördermittel für den Ausbau des Breitbandnetzes abgerufen waren.

Auch im Angesicht der aktuell grassierenden COVID-19-Pandemie und den damit einhergehenden gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen hält der Staat bislang noch ungebrochen an seinen Investitionsabsichten fest. Im öffentlichen Bau entspricht die aktuelle Lage deshalb noch weitgehend der des ausgehenden Jahres 2019. Seinerzeit beliefen sich die brachliegenden Investitions- bzw. Fördermittel des Bundes nach Angaben des Finanzministeriums in der Summe auf knapp 20 Mrd. Euro – das Volumen habe von Jahr zu Jahr zugenommen. Fast flehentlich appellierte der Bundesfinanzminister deshalb schon im Herbst 2019 in der Presse an Länder, Kommunen und andere Bedarfsträger: „Bitte nehmt das Geld!“

## Stets bemüht! – Die öffentliche Hand verfehlt ihre Investitionsziele

Die Angesprochenen allerdings hatten und haben offenkundig bereits genug Schwierigkeiten damit, ihre planmäßigen bzw. längerfristig angeschobenen Investitionsvorhaben zu realisieren. In Berlin etwa konnten in den ersten drei Jahren der seit 2017 laufenden Schulbauoffensive zwar 1,32 Mrd. Euro investiert werden – dennoch blieb man damit rund 20 Prozent hinter der selbstgesetzten Planung für die 10-jährige Laufzeit des 5,5 Mrd. Euro schweren Programms zurück. Im bundesweiten Durchschnitt des Jahres 2019 verfehlten Städte, Gemeinden und Kreise laut Erhebungen des KfW-Kommunalpanels ihre Investitionsziele noch deutlicher: 80 Prozent der teilnehmenden Kommunen gaben weniger Mittel aus als in den Etats vorgesehen – von geplanten 35,9 Mrd. Euro konnten lediglich 24,4 Mrd. Euro umgesetzt werden, im Jahr 2018 lag die Quote mit einem tatsächlich realisierten Investitionsvolumen von 22,6 Mrd. Euro gegenüber der Planvorgabe von 34,7 Mrd. Euro ähnlich niedrig.

# Vergaberecht

Dieses Phänomen alleine mit den zuletzt deutlich angewachsenen Förder- und Haushaltsbudgets zu erklären, griffe deutlich zu kurz. Schon in der früheren Vergangenheit waren die Kommunen flächendeckend nicht in der Lage, die zum Substanzerhalt öffentlicher Gebäude und Infrastruktur notwendigen Mittel in annähernd ausreichendem Umfang zu verbauen. Der kommunal wahrgenommene Investitionsstau hat sich deshalb über zehn Jahre bis 2019 auf 147 Mrd. Euro nominal fast verdoppelt – und er dürfte im laufenden Jahr weiter anwachsen. Das Problem der nicht abfließenden Mittel ist deshalb weniger konjunktureller Natur, sondern legt vielmehr die bereits seit langem bestehende strukturelle Investitionsschwäche der öffentlichen Hand offen.

Deutlich wird dies in nahezu allen Bereichen: Obschon Städte, Kreise und Gemeinden seit geraumer Zeit größte bauliche Anstrengungen unternehmen, ist der Investitionsstau bei der Kinderbetreuung und dem Schulbau seit 2010 von 23,9 auf nunmehr 53,9 Mrd. Euro und damit weit stärker angewachsen als in jedem anderen Aufgabenfeld. Ebenfalls kritisch zeigt sich die Situation im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, wo der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsstau seit 2010 von 23,5 auf inzwischen 37,1 Mrd. Euro zugenommen hat.

Auch die Länder kämpfen mit der Erfüllung ihrer Bauaufgaben im Fernstraßenbereich und haben diese deshalb mehr und mehr in die Auftragsverwaltung der DEGES „ausgelagert“ – zwischen 2014 und 2018 kletterte das offene Auftragsvolumen aus dem Bereich der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt bei der DEGES um 89 Prozent auf inzwischen 3,99 Mrd. Euro. Mit ähnlichem Trend entwickelte sich die Situation aus den anderen Bundesländern. Der anstehende „Auftragsberg“ hat mit Stand 2018 deshalb eine Rekordhöhe von 16,1 Mrd. Euro erreicht. Auf Basis des aktuell realisierten Geschäftsvolumens bräuchte die DEGES für die Abarbeitung eine Zeit von 19,6 Jahren – noch im Jahr 2009 lag diese Auftragsreichweite bei lediglich sechs Jahren.

Die Aufzählung derartiger Beispiele ließe sich beliebig fortsetzen; die Schlussfolgerung ist klar: Der Staat droht seine baulichen Investitionsziele auf allen Ebenen, in allen Sparten und auf breiter Front langfristig zu verfehlen – mit allen daraus resultierenden Konsequenzen für das Gemeinwesen. Mit dem öffentlichen Druck wachsen naturgemäß auch die Spannungen zwischen den Marktbeteiligten: Bauwirtschaft und Staat machen als Ursache der stockenden Investitionen fehlende Kapazitäten aus – und zwar auf der jeweils „anderen“ Seite.

## **Bauen für den Staat? – Nein danke!**

In der Tat dünnen die Bewerberfelder bei Bauausschreibungen seit geraumer Zeit immer mehr aus. Nach einer Erhebung der EU-Kommission ging die durchschnittliche Zahl der Angebote für EU-weit ausgeschriebene öffentliche Aufträge zwischen 2006 und 2016 von fünf auf drei zurück. Die Zahl der EU-weiten Vergabeverfahren, bei denen lediglich ein Angebot eingereicht wurde, stieg im gleichen Zeitraum von 17 auf 30 Prozent. Ähnlich liegen die Dinge bei nationalen Vergaben für Aufträge kleineren Umfangs. Wieder und wieder

# Vergaberecht

müssten Ausschreibungen aufgehoben werden, weil die Bauwirtschaft keine Angebote abgebe, klagte jüngst ein ostdeutscher Landesfinanzminister. Und tatsächlich: Im Jahr 2018 bewarb sich fast jedes dritte (31 Prozent) der Brandenburger Bauunternehmen nicht mehr für öffentliche Aufträge, bei den in Berlin ansässigen Firmen lag diese Quote mit 43 Prozent sogar noch weit darüber.

Gleichsam reflexartig kommt deshalb aus der Politik die Forderung nach einer Kapazitätsausweitung der Bauwirtschaft. Angesichts zunehmender Fachkräfteengpässe und immer größerer Probleme bei der Besetzung offener Stellen erscheint dieser Weg – zumindest im Hinblick auf den Ausbau der Personalkapazitäten – allerdings kaum erfolgversprechend. Die Forderung verkennt zudem die Tatsache, dass die Bauwirtschaft in der ausgehenden Dekade bereits eine beachtliche Produktionssteigerung vollzogen hat – seit 2009 konnte das realisierte Jahresbauvolumen um nominal 58 Prozent auf inzwischen 431 Mrd. Euro ausgeweitet werden. In den Bausparten und Gewerbebranchen, in denen aktuell ein Großteil der Betriebe tatsächlich am Kapazitätslimit operiert, wäre ein weiterer Ausbau oft nur unter erheblichen Anschaffungsinvestitionen in den Betriebsapparat – z. B. in Maschinen und Geräte – und damit unter einer ggf. substantiellen Ausweitung des langfristig auf den Firmen lastenden Fixkostenblocks.

Nicht wenige Unternehmen scheuen vor einer solch weitreichenden Entscheidung jedoch trotz aller Baunachfrageversprechen des Staats zurück – zu präsent sind noch die Erfahrungen aus der Strukturkrise von 1995 bis 2005, die durch den rapiden und für viele Unternehmen unvorhergesehenen Einbruch der öffentlichen Bauinvestitionen wenn nicht ausgelöst, mindestens aber doch beträchtlich verschärft wurde. Die Bauwirtschaft hat in den Krisenjahren eine Anpassungsleistung sondergleichen vollbracht. Unternehmen, die aus dieser „Roskur“ schlank und flexibel hervorgegangen sind, mögen heute – auch angesichts der aktuell pandemiebedingt unklaren Zukunftsperspektiven – nur ungern „Speck“ ansetzen. In der prosperierenden Baunachfrage der vergangenen Jahre und angesichts der damit verbundenen hohen betrieblichen Auslastung haben die Anbieterunternehmen vielmehr eine selektive Projekt- und Kundenauswahl kultiviert. Die öffentliche Hand als Bauherr hat hierbei gegenüber privaten und privatwirtschaftlichen Nachfragern augenscheinlich immer häufiger das Nachsehen.

In der Marktwirtschaft lässt sich das Bauen für den Staat allerdings ebenso wenig „verordnen“ wie der Ausbau von Produktionskapazitäten. Die Politik wird deshalb erkennen müssen, dass es für die erfolgreiche Umsetzung öffentlicher Bauprogramme heute und in Zukunft mehr braucht als gut gefüllte Investitionstöpfe – die traditionelle Bauwirtschaftssteuerung nach dem „Wasserhahnprinzip“ ist angesichts der fundamental gewandelten Branchenverhältnisse zum Scheitern verurteilt. Es gilt deshalb, die Rahmenbedingungen für das öffentliche Bauen kritisch zu hinterfragen, und zwar nicht allein mit Blick auf die Nachfragegestaltung, sondern insbesondere auch hinsichtlich ihrer Umsetzung im Verwaltungshandeln und Vergabeverhalten öffentlicher Auftraggeber.

# Vergaberecht

## Im Formularschungel! – Bürokratiebelastung der Unternehmen

Immer häufiger beklagen Firmen beim Bauen für die öffentliche Hand einen überbordenden Verwaltungsaufwand, u. a. für die Beibringung geforderter Erklärungen und Zertifikate. In Berlin war dieser Umstand für 8 von 10 Unternehmer, in Brandenburg sogar für sämtliche befragten Baufirmen ein ausschlaggebender Faktor dafür, den Staat als Kunden ggf. nicht mehr zu bedienen. Laut einer Erhebung der Bauindustrie Ost haben im Jahr 2018 rund 55 Prozent der Verbandsunternehmen allein wegen zu hoher bürokratischer Hürden bereits mindestens einmal auf eine Teilnahme an Ausschreibungen der öffentlichen Hand verzichtet.

Tatsächlich wuchert der Bürokratie- und Formularschungel in der öffentlichen Verwaltung trotz gegenteiliger Absichtserklärungen der Politik immer weiter. Allein seit dem Jahr 2017 ist die Zahl rechtlicher Vorgaben mit dem Normadressat Wirtschaft als unmittelbar kosten- und/oder zeitaufwandswirksame Regularien von 15.795 auf inzwischen 16.831 angewachsen, und auch ihr Regelungsumfang und die aus den Regelungen erwachsenden Anforderungen an den Adressatenkreis nehmen beständig zu.

Nicht zuletzt zeigt sich dies in den Vergabegesetzen der Länder, die zuletzt immer stärker als Instrument für die Durchsetzung grundlegender gesellschaftspolitischer Zielsetzungen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Gleichstellung ausgestaltet wurden. Mit weitreichenden Regelungen vergabefremder Aspekte überfrachten sie nicht allein das öffentliche Bauauftragswesen; sie greifen überdies – etwa mit Anforderungen an den vorzuhaltenden Maschinenpark – auch massiv in die Unternehmensführung ein, gehen teilweise an den Gegebenheiten der Bauwirtschaft vorbei und sorgen für immer höheren Erfüllungsaufwand. „Vorreiter“ ist hier einmal mehr das Land Berlin mit dem seit 1. Mai 2020 in Kraft getretenen Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG). Positive Marktanreize zur Beteiligung an öffentlichen Bauvorhaben wird man auf derartige Weise kaum schaffen können.

## Papiertiger? – Hausgemachte Kapazitätsprobleme der öffentlichen Verwaltung

Der konkrete gesellschaftspolitische Nutzen der Landesvergabegesetze bleibt darüber hinaus mehr als fraglich: Wenn etwa das Land Berlin schon im Gesetzestext die Einhaltungskontrolle mit einer weich gefassten Soll-Vorschrift auf – notabene: nachträgliche – Stichpunktprüfungen mit der Zielgröße von 5 Prozent der vergebenen Aufträge beschränkt, dann muss man dies wohl als Kapitulation vor dem selbst provozierten Aktenberg verstehen. Ob die damit ausgerufene Kontrolle nach dem Zufallsprinzip dem vergaberechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz genügt, lässt sich mindestens diskutieren – die Regelung ist deshalb dazu angetan, das Marktvertrauen in ein faires Vergabeverfahren und die Zuschlagserteilung auf das tatsächlich wirtschaftlichste Angebot eher zu schwächen denn zu festigen. Mehr noch: Dort, wo die Prüfung einer rechtstreuen, ordnungsgemäßen Angebotslegung mit all ihren wettbewerblichen Konsequenzen nicht mehr im Verfahren und von der Vergabestelle, sondern erst im Nachhinein von einer „zentralen Kontrollgruppe“ vorgenommen wird, wird der Vergaberechtsschutz der (An-)Bieter schleichend ausgehöhlt.