



Bericht

an den Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die weitere Entwicklung der Planungen für
den Beschleunigerkomplex „FAIR“ in Darmstadt
(Teilprojekt Bau)

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 2 (2016) / II 4 (2017)- 2014 - 0372/II

Potsdam, den 16. März 2017

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Vorbemerkungen	5
1.1 Das FAIR-Projekt	5
1.2 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2015	5
1.3 Weitere Entwicklung des FAIR-Projekts	6
1.4 Beratung im Haushaltsausschuss	6
2 Fortschrittsbericht des BMBF	7
2.1 Sachverhalt	7
2.2 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	9
2.3 Stellungnahme des BMBF	10
2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	11
3 Weitere Feststellungen zur Entwicklung des Teilprojekts Bau	12
3.1 Sachverhalt	12
3.2 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	13
3.3 Stellungnahme des BMBF	14
3.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	15

0 Zusammenfassung

- 0.1 Im Jahr 2014 wurde bekannt, dass strukturelle Probleme den Bau des Beschleunigers FAIR in Darmstadt erheblich verzögert hatten und die Baukosten von 493 Mio. Euro auf 729 Mio. Euro (Preisstand 2005) steigen würden. Dies ließ es fraglich erscheinen, ob die Fertigstellung noch zu rechtfertigen ist. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die mitfinanzierenden internationalen Partner haben im Jahr 2015 aufgrund einer wissenschaftlichen Begutachtung entschieden, das Projekt stufenweise fortzusetzen. Sie haben die erste Tranche zur Finanzierung der Mehrkosten des Teilprojekts Bau zum Teil freigegeben. Es ist vorgesehen, dass die Finanzierungspartner spätestens im Jahr 2019 entscheiden, ob sie die zweite Tranche freigegeben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Herbst 2015 berichtet und begleitet das Projekt weiter. Vorliegend äußert er sich zum Fortschrittsbericht des BMBF an den Haushaltsausschuss vom September 2016 und zu eigenen Erkenntnissen über den Fortgang des Teilprojekts Bau.

- 0.2 Zwar konnte das BMBF das Teilprojekt Bau in den vergangenen Monaten erkennbar stabilisieren. Es ist jedoch nicht sicher, ob die Finanzierungspartner alle benötigten Mittel für die beiden Tranchen freigeben werden. Zudem blieb unklar, wie die Realisierungsphasen den beiden Finanzierungstranchen zuzuordnen sind. Das BMBF hat trotz entsprechender Berichtspflicht gegenüber dem Haushaltsausschuss die vorgesehenen Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer nicht dargestellt.

Der Bundesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass mit den bisher zugesagten Mitteln ein in sich geschlossenes Projekt entsteht. Das BMBF muss dafür sorgen, dass die FAIR GmbH die Baumaßnahme entsprechend plant und durchführt. Damit der Haushaltsausschuss die finanzielle Entwicklung umfassend beurteilen und sein parlamentarisches Kontrollrecht wahrnehmen kann, muss das BMBF ihm die nach jeweils aktuellem Planungsstand vorgesehenen Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer liefern.

Das BMBF hat erklärt, es werde dafür sorgen,

- dass mit den Mitteln der ersten Finanzierungstranche ein abgeschlossenes Bauwerk errichtet wird, mit dem die wesentlichen Experimente betrieben werden könnten und
- dass die FAIR GmbH die stufenweise Bauabwicklung nunmehr an den zugesagten Finanzmitteln ausrichtet.

Das BMBF hat zudem zugesagt, die vom Bundesrechnungshof formulierten Anforderungen an den Fortschrittsbericht 2017 zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, solange in Alternativen zu planen, bis Sicherheit über die von den internationalen Partnern zur Verfügung gestellten Finanzbeiträge besteht. Wenn Finanzbeiträge ausfallen, aber bauliche Änderungen nicht mehr möglich sind, könnte der Bund sonst in eine Zwangslage geraten, Mittel nachschießen zu müssen. Dies muss das BMBF vermeiden. (Tz. 2)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor erhebliche Gefahren für das Teilprojekt Bau. Die Personalausstattung der FAIR-Bauabteilung ist noch immer nicht ausreichend, die Finanzierung weiterer Mehrkosten von über 25 Mio. Euro nicht geklärt und der enge Terminplan erhöht die Termin- und Kostenrisiken.

Es ist unerlässlich, dass die FAIR GmbH das für das Teilprojekt Bau notwendige Personal in den nächsten Monaten akquiriert und so seine Personalausstattung festigt. Nur wenn ihr gelingt, die Bauherrenaufgaben auf qualitativ hohem Niveau wahrzunehmen, kann sie den Anforderungen des hochkomplexen Großprojekts gerecht werden.

Nach Aussage des BMBF werde die FAIR GmbH trotz weiter bestehender Schwierigkeiten die angestrebte Personalausstattung der Bauabteilung im Laufe des Jahres 2017 erreichen. Neben den wegen der Einmaligkeit des FAIR-Projekts naturgemäß besonderen Risiken bestünden aus Sicht des BMBF auch gute Chancen, Kosten zu sparen.

Angesichts der erheblichen Projektrisiken ist es erforderlich, dass das BMBF das FAIR-Projekt noch enger als bisher begleitet und steuert.
(Tz. 3)

1 Vorbemerkungen

1.1 Das FAIR-Projekt

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert das wissenschaftliche Großprojekt FAIR (Facility for Antiproton and Ion Research). Der Beschleunigerkomplex soll in Nachbarschaft zu den Anlagen der GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH (GSI GmbH) in Darmstadt entstehen und innovative wissenschaftliche Experimente ermöglichen. Bauherr und Zuwendungsempfänger ist die FAIR GmbH.

Das BMBF trägt den überwiegenden Teil der Kosten des Großprojekts, das in die Teilprojekte Bau, Beschleuniger und Experimente gegliedert ist. Daneben sind das Land Hessen und neun internationale Partner beteiligt. Die Gesamtkosten werden zurzeit mit 1,4 Mrd. Euro (Preisstand 2005) angegeben. Die Planung des Teilprojekts Bau gestaltete sich von Anfang an schwierig und kam im Laufe des Jahres 2014 nahezu zum Erliegen. Der für das Jahr 2018 geplante Fertigstellungstermin und die veranschlagten Kosten von 493 Mio. Euro (Preisstand 2005) des Teilprojekts Bau waren nicht mehr haltbar.

1.2 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2015

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im September 2015 über die Probleme beim Bau von FAIR berichtet.¹ Die Ursachen hat er u. a. auf Mängel in der zuwendungsrechtlichen Aufsicht und beim Projektmanagement des BMBF zurückgeführt. Er hat dem BMBF empfohlen zu klären, wie das Großprojekt fortgesetzt werden soll. Sollte es das Projekt im bisherigen Umfang weiterführen wollen, müsse es die auf den Bund zukommenden Kostensteigerungen transparent darstellen und die Bereitschaft der Finanzierungspartner ermitteln, sich weiter zu beteiligen. Sollte es jedoch beabsichtigen, den Umfang des Projekts zu reduzieren, müsse es prüfen, ob der dadurch bedingte geringere wissenschaftliche Nutzen eine weitere Finanzierung überhaupt rechtfertigt.

¹ Bericht nach § 88 BHO vom 4. September 2015, Gz. V 2 (B - 06) - 2014 - 0372, HHA-Drs. 18-2212.

1.3 Weitere Entwicklung des FAIR-Projekts

Parallel zur Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMBF FAIR im Jahr 2015 begutachten lassen. Eine internationale Expertengruppe sollte klären, ob FAIR noch einen wissenschaftlichen Nutzen hat, wenn es später als ursprünglich geplant fertig gestellt wird. Die Expertengruppe kam zu einem grundsätzlich positiven Ergebnis. Die Kosten des Teilprojekts Bau waren laut FAIR GmbH auf 729 Mio. Euro (Preisstand 2005) gestiegen.

Die Finanzierungspartner beschlossen daraufhin im September 2015, an der vollständigen Realisierung von FAIR festzuhalten, das Projekt aber stufenweise umzusetzen. Entsprechend wollten sie die Übernahme der Mehrkosten von nunmehr 248 Mio. Euro (Preisstand 2005), die im Wesentlichen auf das Teilprojekt Bau entfallen, in zwei Tranchen zusagen: Für zwei Drittel des Betrages (158 Mio. Euro) im Sommer 2016, um den Baubeginn zu ermöglichen; für das weitere Drittel (90 Mio. Euro) nach erneuter wissenschaftlicher Begutachtung spätestens im Jahr 2019. Das Teilprojekt Bau soll bis zum Jahr 2022 abgeschlossen sein, damit FAIR bis zum Jahr 2025 vollständig in Betrieb gehen kann.

1.4 Beratung im Haushaltsausschuss

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes im November 2015² beraten und folgenden Beschluss gefasst: *„Der HHA erwartet von der Bundesregierung, dass sie ihn unverzüglich über die überarbeitete Finanzplanung des FAIR-Projekts und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Abwicklung der Baumaßnahme unterrichtet, ebenso über die verbindlichen Finanzierungszusagen der internationalen Partner. Er fordert die Bundesregierung zudem auf, ihm jährlich vor den Haushaltsberatungen einen Fortschrittsbericht zu dem Vorhaben vorzulegen, der in Jahresscheiben auch die geleisteten und noch vorgesehenen Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer aufführt.“*³ Der Haushaltsausschuss hat den Bundesrechnungshof ferner gebeten, das FAIR-Projekt weiter zu begleiten.

² 60. Sitzung des Haushaltsausschusses am 4. November 2015.

³ Protokoll der Sitzung des Haushaltsausschusses Protokoll-Nr. 18/60, TOP 10 i. V. m. HHA-Drs. 2645, Hervorhebungen durch Bundesrechnungshof.

Das BMBF hat dem Haushaltsausschuss im September 2016 zum ersten Mal über das FAIR-Projekt berichtet.⁴ Im Folgenden bewertet der Bundesrechnungshof den Bericht des BMBF im Hinblick auf den Beschluss des Haushaltsausschusses. Zudem äußert er sich zur weiteren Entwicklung des Teilprojekts Bau.

2 Fortschrittsbericht des BMBF

2.1 Sachverhalt

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Abwicklung der Baumaßnahme

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 den Vorschlag der FAIR GmbH kritisch bewertet, einen Selbstkostenerstattungsvertrag mit einem Generalunternehmer zu schließen und diesen auch Planungsleistungen erbringen zu lassen. Der Bundesrechnungshof sah es als erforderlich an, zunächst zu untersuchen, welches Vorgehen wirtschaftlich ist.

Das BMBF hatte daraufhin mitgeteilt, dass die FAIR GmbH die Vorbereitungen zum Abschluss eines Selbstkostenerstattungsvertrages fortführe. Dies sei wegen der Verzögerung des Projekts notwendig. Es habe sie jedoch aufgefordert, verschiedene Vergabe- und Vertragsmodelle in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vergleichen.

Im Ergebnis dieser Untersuchung ist die FAIR GmbH von ihrem ursprünglichen Vorhaben abgerückt, einen Selbstkostenerstattungsvertrag mit einem Generalunternehmer zu schließen. Sie wird die Bauleistungen nun in Einzellosen vergeben mit der Möglichkeit, sie in geeigneten Fällen zu Paketen zusammenzufassen.

Finanzierungszusagen der internationalen Partner

Nach Bekanntwerden der Mehrkosten und der Entscheidung, FAIR stufenweise zu realisieren, war zu klären, ob die Finanzierungspartner Mehrkosten übernehmen. Für die erste Tranche von 158 Mio. Euro (Preisstand 2005) haben Deutschland sowie fünf der neun internationalen Partner einen Anteil von 120 Mio. Euro zugesichert. Davon trägt der Bund 96 Mio. Euro. Die verblei-

⁴ Fortschrittsbericht zum Projekt „FAIR“ in Darmstadt (Teilprojekt Bau) vom 26. September 2016, HHA-Drs. 3411.

benden vier Partner haben bislang nicht verbindlich erklärt, ihren Anteil an den Mehrkosten zu übernehmen. Damit fehlen Zusagen über 38 Mio. Euro, d. h. ein Viertel der ersten Tranche. Die Finanzierungspartner sind ungeachtet dessen übereingekommen, dass ihre Abstimmungsprozesse weit genug fortgeschritten seien, um von einer gesicherten Finanzierung ausgehen zu können.

Finanzplanung des FAIR-Projekts

Bis Mitte des Jahres 2017 will das BMBF die Kostenprüfung für das gesamte Teilprojekt Bau abgeschlossen und den Finanzierungsplan erstellt haben. Bereits im Sommer 2016 hat das BMBF der FAIR GmbH gestattet, Bauleistungen mit einem Wert nach aktuellem Preisstand von ca. 210 Mio. Euro auszuschreiben.

Was mit den beiden Finanzierungstranchen jeweils gebaut werden soll und welche Experimente folglich realisiert werden können, stellte das BMBF in seinem Bericht nicht dar. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF daher im Dezember 2016 gebeten, ihm mitzuteilen,

- was mit den Mitteln der beiden Tranche jeweils gebaut werden soll,
- ob mit den Mitteln der ersten Tranche ein in sich geschlossenes Projekt im zuwendungsrechtlichen Sinn fertiggestellt wird und
- ob der mit der ersten Finanzierungstranche zu erreichende wissenschaftliche Nutzen die Ausgaben rechtfertigt.

Das BMBF hat daraufhin erklärt, dass das Teilprojekt Bau in vier Realisierungsphasen gegliedert sei. Wie die Realisierungsphasen den beiden Finanzierungstranchen zuzuordnen sind, ging aus seiner Antwort nicht hervor. Auf die beiden letztgenannten Fragen ging es nicht ein.

Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer

Das BMBF hat im Fortschrittsbericht angegeben, die vom Bund zu tragenden Mehrkosten seien in der Finanzplanung berücksichtigt.⁵ Für die erste Tranche würden 150 Mio. Euro benötigt. Gegenüber dem Bundesrechnungshof ergänzte es, für die zweite Tranche seien 85 Mio. Euro (jeweils Preisstand 2022) berücksichtigt.

⁵ Bei Kapitel 3004 in den Sammeltiteln 894 50 (Naturwissenschaftliche Grundlagenforschung – Investitionen) und 894 70 (HGF-Zentren – Investitionen).

Das BMBF hat seinem Fortschrittsbericht einen Auszug aus der langfristigen Finanzplanung für das FAIR-Projekt beigelegt. Darin waren Finanzbeiträge und Sachbeistellungen mit Preisstand des Jahres 2005 gegliedert nach Teilprojekten und Fälligkeit angegeben. Bereits geleistete und noch vorgesehene Zahlungen des Bundes in Jahresscheiben gingen daraus nicht hervor. Das BMBF hat ausgeführt, dass es belastbare Angaben dazu erst Mitte 2017 liefern könne, wenn die Finanzplanung fertig gestellt ist.

2.2 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend hat das BMBF dafür gesorgt, dass die FAIR GmbH eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Abwicklung der Baumaßnahme erstellt und eine Vergabe in Einzellosen daraus abgeleitet hat. In diesem Punkt ist seine Berichtspflicht aus Sicht des Bundesrechnungshofes erledigt.

Den Status der Finanzierungszusagen der internationalen Partner hat das BMBF ebenfalls dargestellt. Für den überwiegenden Teil der nicht ohnehin vom Bund übernommenen Mehrkosten liegen Zusagen bisher nicht vor. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Risiko, die bisher fehlenden 38 Mio. Euro (Preisstand 2005) übernehmen zu müssen, derzeit beim Bund als Hauptfinanzier des FAIR-Projekts liegt.

Zwar konnte das BMBF das Projekt in den vergangenen Monaten erkennbar stabilisieren. Eine überarbeitete Finanzplanung wird jedoch erst im Sommer 2017 vorliegen. Zudem lässt das BMBF die Baumaßnahme fortführen, ohne dass sicher ist, ob mit den Mitteln der ersten Tranche ein in sich geschlossenes Projekt im zuwendungsrechtlichen Sinn fertiggestellt werden kann. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass wegen der stufenweisen Mittelfreigabe zwingend zu klären sei, was geschieht, wenn die Finanzierungspartner die zweite Tranche nicht übernehmen.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, dass das BMBF zwar die geleisteten, nicht jedoch die noch vorgesehenen Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer dargestellt hat. Die Aufforderung, hierzu jährlich zu berichten, galt ohne das Vorliegen weiterer Voraussetzungen, wie z. B. den Abschluss bestimmter Planungsschritte. Das BMBF hätte die verfügbaren Informationen über die bisherige und nach damaligem Wissensstand zu erwartende Haushaltsbelastung des Bundes jahresweise zusammenstellen und damit die

Annahmen, die es der Finanzplanung zugrunde gelegt hat, offenlegen müssen. Nur eine solche Darstellung hätte es dem Haushaltsausschuss ermöglicht, seine Kontrollfunktion wirksam auszuüben. Der Bundeshaushaltsplan liefert die dafür erforderlichen Informationen nicht.

Da nicht sicher ist, ob die Finanzierungspartner die Mittel der zweiten Tranche zusagen werden, ist es zwingend erforderlich, dass mit den in der ersten Tranche zugesagten Mitteln – notfalls auch ohne die bisher nur in Aussicht gestellten Finanzierungsbeiträge – ein in sich geschlossenes Projekt entsteht. Dieses Projekt muss einen wissenschaftlichen Nutzen bieten, der die Ausgaben rechtfertigt. Das BMBF muss dafür sorgen, dass die FAIR GmbH die Baumaßnahme entsprechend plant und durchführt. Dazu muss sie die Realisierungsphasen mit den Finanzierungstranchen in Übereinstimmung bringen.

Der im Sommer 2017 vorzulegende Fortschrittsbericht des BMBF sollte neben dem aktuellen Stand der Finanzierungszusagen der internationalen Partner die überarbeitete Finanzplanung enthalten. Unabhängig vom erreichten Planungsstand muss das BMBF entsprechend der Anforderung des Haushaltsausschusses in Jahresscheiben die geleisteten und noch vorgesehenen Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer darstellen. Damit der Haushaltsausschuss die finanzielle Entwicklung umfassend beurteilen und sein parlamentarisches Kontrollrecht wahrnehmen kann, sollte das BMBF sowohl den Preisstand des Jahres 2005 wie auch den zum Zeitpunkt der Fälligkeit nennen. Zudem sollte die Darstellung nach Teilprojekten sowie Finanzbeiträgen und Sachbeistellungen gegliedert sein.

2.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erklärt, dass mit den in der ersten Phase zu errichtenden Anlagenteilen die wesentlichen Experimente von drei der vier wissenschaftlichen Säulen von FAIR betrieben werden könnten. Die Gutachter hätten die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit und Einmaligkeit auch einer insoweit reduzierten Anlage bescheinigt. Das BMBF hat jedoch darauf hingewiesen, dass die internationalen Partner sich im September 2015 einstimmig für den Bau des vollständigen FAIR-Projekts ausgesprochen hätten. Es erwarte daher, dass sie sich spätestens nach der zweiten Begutachtung im Jahr 2018 zur Übernahme der offenen Finanzierungsbeiträge erklären.

Das BMBF habe die FAIR GmbH aufgefordert, Einsparpotenziale bei der technischen Ausstattung des Teilprojekts Bau zu identifizieren, um Beitragsausfälle oder Kostenrisiken kompensieren zu können. Die FAIR GmbH verfolge weiter eine Gesamtplanung. Dies sei notwendig, um mögliche Schnittstellenprobleme zu vermeiden, die sich aus einer getrennten Planung der beiden Realisierungsphasen ergeben könnten. Das BMBF habe die FAIR GmbH wegen der unsicheren Gesamtfinanzierung aufgefordert, ein Modell vorzulegen, das eine stufenweise Bauabwicklung mit den zugesagten Finanzmitteln ermöglicht.

Das BMBF hat bekräftigt, es könne die Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer erst angeben, wenn die FAIR GmbH die Finanzplanung fertig gestellt habe. Die bisher vorliegenden Daten seien nicht hinreichend verifiziert, so dass sie im Fortschrittsbericht 2016 allenfalls eine „Pseudosicherheit“ geboten hätten.

Das BMBF hat zugesagt, die vom Bundesrechnungshof formulierten Anforderungen an den Fortschrittsbericht 2017 zu erfüllen.

2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Das BMBF hat angekündigt – auch dann, wenn einzelne internationale Partner ihren Anteil an den Mehrkosten nicht mehr zusagen sollten – ein in sich geschlossenes Projekt im zuwendungsrechtlichen Sinn fertigstellen lassen wird. Der Bundesrechnungshof hätte jedoch erwartet, dass die FAIR GmbH nicht nur die Gesamtplanung vorantreibt, sondern auch die im Jahr 2015 vorgestellte Stufenlösung ausarbeitet. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, solange in Alternativen zu planen, bis Sicherheit über die von den internationalen Partnern zur Verfügung gestellten Finanzbeiträge besteht. Wenn Finanzbeiträge ausfallen, aber bauliche Änderungen nicht mehr möglich sind, könnte der Bund sonst in eine Zwangslage geraten, Mittel nachschießen zu müssen. Dies muss das BMBF vermeiden.

Hinsichtlich der fehlenden Angaben zu den Zahlungen des Bundes über die Gesamtprojektdauer merkt der Bundesrechnungshof an, dass mit fortschreitender Planung selbstverständlich immer präzisere Aussagen möglich werden. So werden voraussichtlich auch die Zahlen, die die FAIR GmbH im Sommer 2017 vorlegen wird, nicht denen bei Fertigstellung des FAIR-Projekts entsprechen. Dem Bundesrechnungshof ging es nicht um vollständig abgesicherte An-

gaben, sondern darum, dem Haushaltsgesetzgeber überhaupt Informationen zur Budgetsteuerung zur Verfügung zu stellen.

3 Weitere Feststellungen zur Entwicklung des Teilprojekts Bau

3.1 Sachverhalt

Personal der FAIR-Bauabteilung

Die neu geschaffene Stelle eines gemeinsamen Technischen Geschäftsführers der GSI GmbH und der FAIR GmbH ist seit Jahresanfang 2016 besetzt. Zu diesem Zeitpunkt nahm auch der neue Leiter der Bauabteilung der FAIR GmbH seine Tätigkeit auf. Auf diesem Posten hatte es zuvor seit Herbst 2014 zwei weitere Wechsel gegeben.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 darauf hingewiesen, dass fehlendes Personal in der Bauabteilung eine der wesentlichen Ursachen für die Probleme beim Teilprojekt Bau war. Obwohl die personellen Engpässe dem BMBF und der FAIR GmbH seit langem bekannt waren, gelang es erst im Jahr 2016, die Zahl der Beschäftigten von bisher elf auf 18 zu erhöhen. Nur vier dieser Mitarbeiter waren mindestens seit Herbst 2014 in der Bauabteilung beschäftigt. Die FAIR GmbH will einen Vertrag mit einem Ingenieurbüro schließen, das weitere Mitarbeiter stellen soll. Sie strebt eine Aufstockung auf 25 Beschäftigte in der Planungs- und 33 in der Bauphase an.

Nach den weiteren Feststellungen des Bundesrechnungshofes in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 hatte die FAIR GmbH versucht, fehlendes eigenes Personal durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf einen Projektsteuerer zu ersetzen. Dessen Personaleinsatz war von ursprünglich sechs Beschäftigten/Monat auf 21 im Oktober 2014 gestiegen, ohne dass ein entsprechender Projektfortschritt zu verzeichnen war. Das BMBF hat daraufhin angekündigt, dass der Personaleinsatz des Projektsteuerers reduziert werde. Im Herbst 2016 waren noch immer 20 Mitarbeiter des Projektsteuerers im Teilprojekt Bau tätig. Sie nahmen auch Aufgaben wie z. B. die Terminplanung wahr, die die FAIR GmbH nicht mit eigenem Personal abdecken konnte.

Weitere Mehrkosten

Der Planungsprozess stand seit dem Jahr 2014 insbesondere aufgrund ungeklärter Streitigkeiten mit den Planern über ihre Honorarforderungen nahezu still. Nach Angaben des BMBF konnte die FAIR GmbH diese Konflikte mittler-

weile lösen. In den bisher bekannten Mehrkosten von insgesamt 248 Mio. Euro waren 54 Mio. Euro für Honorarforderungen der Planer enthalten. Die FAIR GmbH musste den Planern weitere 25 Mio. Euro zugestehen. Dieser Betrag soll durch noch nicht näher bestimmte Kosteneinsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden.

Terminplanung und Vergabekonzept

Aus der Vorgabe der Finanzierungspartner, FAIR bis zum Jahr 2025 fertig zu stellen, leitete die FAIR GmbH ab, dass das Teilprojekt Bau bis zum Ende des Jahres 2022 abgeschlossen sein muss. Um diesen Termin einhalten zu können, will sie die Bauleistungen bereits auf Grundlage der fortgeschriebenen Entwurfsplanung ausschreiben und vergeben. Nach den anerkannten Grundprinzipien der Bauplanung ist es üblich, erst auf Grundlage der auf die Entwurfsplanung folgenden Ausführungsplanung auszuschreiben. Die FAIR GmbH hält ihr Vorgehen für vertretbar, weil die Entwurfsplanung aufgrund der Besonderheiten der Baumaßnahme und des Planungsprozesses bereits eine vergabereife Planungstiefe habe.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vertrat die Auffassung, dass es aus baufachlicher Sicht besser gewesen wäre, die Bauleistungen erst nach abgeschlossener Ausführungsplanung auszuschreiben. Da die Argumentation der FAIR GmbH gleichwohl nachvollziehbar sei, unterstütze es das Vergabekonzept. Es wies jedoch darauf hin, dass sich dadurch Projektrisiken erhöhten. Zudem enthalte der Terminplan keine ausreichenden Reserven, mit denen Störungen im Planungs- und Bauablauf aufgefangen werden könnten. Das BMBF hat dem von der FAIR GmbH vorgeschlagenen Vergabekonzept zugestimmt.

3.2 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor erhebliche Gefahren für das Teilprojekt Bau.

Zwar ist es der FAIR GmbH in den letzten Monaten gelungen, die Personalausstattung der Bauabteilung zu verbessern. Dennoch sind noch immer nicht alle Positionen besetzt und die Fluktuation in den letzten beiden Jahren – gerade auch bei der Abteilungsleitung – war hoch. Die Bauabteilung stützt sich nach wie vor auf unverhältnismäßig viele externe Dienstleister.

Die ohnehin angespannte Kostensituation des Teilprojekts Bau wird durch die den Planern zugestandenen 25 Mio. Euro verschärft. Auch bei einer Baumaßnahme dieser Größenordnung ist ein Ausgleich durch Einsparungen an anderer Stelle nicht ohne weiteres möglich. Die FAIR GmbH hat bisher nicht aufgezeigt, wo sie Einsparungen erzielen will.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung geteilt, die das BMUB zum knappen Terminplan vorgetragen hat. Mit dem Vergabekonzept der FAIR GmbH erhöht sich aufgrund der unausgereiften Planung die Wahrscheinlichkeit, dass nach Vertragsschluss Leistungsänderungen erforderlich werden, die sich zeitlich und finanziell ungünstig auf den Projektverlauf auswirken können. Die Preise bei dann zu schließenden Nachtragsvereinbarungen unterliegen u. U. nicht mehr dem Wettbewerb. Wesentliche Änderungen eines öffentlichen Auftrags während der Vertragslaufzeit erfordern grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren.

Angesichts der begonnenen Ausschreibungen und des anstehenden Baubeginns hat es der Bundesrechnungshof für unerlässlich gehalten, dass die FAIR GmbH das für das Teilprojekt Bau notwendige Personal in den nächsten Monaten akquiriert und so seine Personalausstattung festigt.

3.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat zunächst auf die Einmaligkeit des FAIR-Projekts verwiesen. Damit seien naturgemäß besondere Risiken verbunden, die nicht zu jedem Zeitpunkt vollständig absehbar seien.

Es hat die weiter bestehenden Schwierigkeiten der FAIR GmbH bestätigt, zu den Bedingungen des Tarifvertrages für den Öffentlichen Dienst qualifiziertes Personal zu gewinnen. Dennoch werde die FAIR GmbH im Laufe des Jahres 2017 die angestrebte Anzahl von 25 Beschäftigten in der Bauabteilung erreichen. Der Projektsteuerer habe im Mittel des Jahres 2016 indes nur 18,5 Personen eingesetzt. Im weiteren Projektverlauf solle dieser Wert sinken. Dies entspreche dem nach wie vor bestehenden Ziel, den Anteil der externen Dienstleister zu reduzieren.

Das BMBF hat weiter erklärt, dass erst nach der Vergabe der Bauleistungen erkennbar werde, wo die zusätzlichen Honorarkosten aufgefangen werden können.

Bezüglich des Terminplans hat das BMBF darauf hingewiesen, dass die Festlegung eines verbindlichen Fertigstellungstermins eine zentrale Empfehlung aus der wissenschaftlichen Begutachtung des Jahres 2015 gewesen sei. Alle am Zuwendungsbauverfahren beteiligten Stellen hätten dem Vergabekonzept zugestimmt. Da die Genehmigungsbehörden in die Planung eingebunden gewesen seien, seien keine Änderungen mehr zu erwarten. Durch die mögliche Beteiligung ausführender Unternehmen an der Planung bestünden Chancen, Kosten zu sparen.

3.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes
Angesichts des trotz der Probleme fortschreitenden Personalaufbaus bleibt abzuwarten, wie sich die Leistungsfähigkeit der Bauabteilung entwickelt.

Der Bundesrechnungshof bittet das BMBF, darauf hinzuwirken, dass die FAIR GmbH nach Einsparungsmöglichkeiten sucht, um die zusätzlichen Honorarkosten auszugleichen. Es reicht nicht aus, auf günstige Ausschreibungsergebnisse zu hoffen.

Wie das BMBF ist der Bundesrechnungshof der Meinung, dass es sinnvoll war, einen verbindlichen Fertigstellungstermin festzulegen. Der erkennbare Zeitdruck deutet aber darauf hin, dass die Finanzierungspartner dabei baufachliche Überlegungen nicht ausreichend berücksichtigt haben. Zudem widerspricht die Überlegung der FAIR GmbH, ausführende Unternehmen an der Planung zu beteiligen, dem im öffentlichen Bauen bewährten Grundsatz, Planung und Ausführung zu trennen. Auch weil dadurch Fehlanreize entstehen können, sieht der Bundesrechnungshof eher zusätzliche Kostenrisiken, als dass er Chancen erkennt, Baukosten zu senken.

Die Termin- und Kostenrisiken sind weiterhin erheblich. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass das BMBF das Teilprojekt Bau noch enger begleitet und steuert, als dies bisher geschehen ist.