

POSITION

Wie gelingt ein schneller
Wiederaufbau der Infrastruktur
in der Ukraine?

Lösungsvorschläge der BAUINDUSTRIE

I. EXECUTIVE SUMMARY

Der völkerrechtswidrige Einmarsch Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 und die nachfolgenden Kriegshandlungen haben zu mehreren Tausend Todesopfern und Verletzten in der ukrainischen Zivilbevölkerung geführt. Zusätzliches Leid wurde durch die gezielte Zerstörung von Wohnraum und Infrastruktur durch russische Raketen, Marschflugkörper und Drohnen verursacht. Der grausame Krieg dauert auch im März 2023 noch an. Derzeit ist nicht absehbar, wie und wann er beendet werden kann.

Gleichwohl ist es wichtig, bereits heute die Grundlagen für einen schnellen Wiederaufbau der Infrastruktur in der Ukraine zu schaffen. In einer gemeinsamen Erklärung hat die Europäische Union Anfang Februar 2023 ihre Entschlossenheit bekräftigt, die europäische Integration der Ukraine – die seit Juni 2022 offiziell Beitrittskandidat ist – ebenso zu unterstützen wie den raschen Wiederaufbau des Landes unter Berücksichtigung der EU-Standards.

Die Bundesregierung setzt sich für ein gut abgestimmtes Engagement der internationalen Gemeinschaft für den reformorientierten Wiederaufbau der Ukraine ein und strebt eine breite Allianz bestehend aus der Ukraine, der EU, den G7, den multilateralen Organisationen im Verbund mit der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft an. Deutsche Bauunternehmen können hierbei einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau der Ukraine leisten, in dem sie ihr Know-how bei der Umsetzung von technisch anspruchsvollen und nachhaltigen Projekten in der Verkehrs- und Energieinfrastruktur, im Spezialtiefbau, in der Wasserversorgung sowie im Hoch- und Wohnungsbau einbringen. Sie sind bereit, Hand in Hand mit lokalen Mitarbeitern und Partnern zu arbeiten.

In Anbetracht der gewaltigen Dimension der Aufgabe, nach Beendigung der Kriegshandlungen die **Infrastruktur in der gesamten Ukraine schnell, effizient, nachhaltig und gemäß den EU-Standards wiederaufzubauen und zu modernisieren**, wird es aus Sicht der BAUINDUSTRIE von großer Bedeutung sein, den Aufbau funktionsfähiger Institutionen, Verwaltungen und Entscheidungsstrukturen nicht nur in der Zentralverwaltung in Kiew, sondern auch in der Fläche auf lokaler und regionaler Ebene sicherzustellen, um den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung gerecht zu werden. Es ist eine der bitteren Lehren aus dem internationalen Einsatz in Afghanistan, dass die Konzentration und Steuerung der Hilfsmittel aus der Hauptstadt und fehlendes Know-how und Reformprozesse in der Fläche des Landes zu Korruption und letztendlich zum Scheitern des Wiederaufbauprozesses geführt haben.

Die BAUINDUSTRIE schlägt der Politik daher vor, den **Wiederaufbau in der Ukraine auf Basis von bilateralen Partnerschaftsprojekten, dem so genannten Twinning-Konzept, zu strukturieren. Während die Koordinierung der Gesamtaufgabe auf internationaler Ebene, z.B. durch die Plattform für Internationale Geberkoordinierung, erfolgen muss, sollte jedes Geberland die Aufsicht über die eigenen Projektmittel behalten, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.** Um den Wiederaufbau möglichst schnell zu realisieren, empfehlen wir, **Planung und Bau der einzelnen Wiederaufbaumaßnahmen im Wege von Gesamtvergaben, funktionalen Ausschreibungen und kooperativen Projektabwicklungsmethoden** durchzuführen.

II. AKTUELLE SITUATION IN DER UKRAINE

Schäden und Zerstörung in der Ukraine

Der völkerrechtswidrige Einmarsch Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 und die nachfolgenden Kriegshandlungen haben laut Zählungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) bis zum 12. Februar 2023 zu mehr als 7.000 Todesopfer und rund 20.000 Verletzten in der ukrainischen Zivilbevölkerung geführt. Bei den Angaben handelt es sich um durch die UN bestätigte zivile Opfer. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Anzahl an Verletzten und Toten in der ukrainischen Zivilbevölkerung wesentlich höher ist. Bis zum 7. Februar 2023 sind laut UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) bereits mehr als 18 Millionen Menschen aus der Ukraine geflohen.

Zusätzliches Leid verursacht die gezielte Zerstörung von Wohnraum und Infrastruktur durch russische Raketen, Marschflugkörper und Drohnen. Die dadurch entstandenen Schäden in der Ukraine belaufen sich Schätzungen der Kyiv School of Economics zufolge auf mindestens 138 Milliarden US Dollar (Stand Oktober 2022). Davon entfallen mehr als 70 Prozent auf die Zerstörung von Wohnraum und Infrastruktur einschließlich des Bildungswesens. Die Gesamtkosten für den Wiederaufbau der Ukraine könnten laut der Osteuropabank (EBRD) auf eine Billion Euro anwachsen. Das entspricht in etwa dem Fünffachen des BIP der Ukraine im Jahr 2021.

Unterstützungsmaßnahmen seitens EU und Bundesregierung

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs haben die EU, die EU-Mitgliedstaaten und EU-Finanzinstitutionen über **50 Milliarden Euro** für die Ukraine-Hilfe mobilisiert. Dies umfasst

- 37,8 Milliarden Euro an finanzieller Hilfe, Budgethilfe und humanitärer Hilfe,
- 18 Milliarden Euro Finanzhilfe im Jahr 2023 und
- rund 12 Milliarden Euro an zusätzlicher militärischer Hilfe im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität oder direkt von den Mitgliedsstaaten bereitgestellte Mittel.

Seit Kriegsbeginn hat die Bundesregierung mehr als **12,5 Milliarden Euro für bilaterale Unterstützungsleistungen** zur Verfügung gestellt, etwa für ein umfangreiches Winterhilfsprogramm, für die Unterstützung von geflüchteten Menschen, für die ukrainischen Streitkräfte oder für die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen.

III. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN WIEDERAUFBAU IN DER UKRAINE

Ein zügiger, wirtschaftlich und sozial nachhaltiger Infrastruktur-Wiederaufbau in der Ukraine wird mit großen finanziellen, administrativen und logistischen Herausforderungen verbunden sein. Daher sollten wichtige Zielkorridore adressiert werden. Zur Adressierung dieser Herausforderungen schlägt die BAUINDUSTRIE folgende Lösungsansätze vor:

(1) Effizienter Einsatz finanzieller Mittel

Es ist davon auszugehen, dass der Umfang der Wiederaufbauarbeiten und damit die Wiederaufbaukosten die erwartbaren finanziellen Ressourcen – bei aller Großzügigkeit der Finanzgeber – übersteigen werden. Deshalb ist an die Mittelverwendung der Anspruch an ein Höchstmaß an Effizienz und Effektivität zu stellen. Dazu gehört die Minimierung von Verwaltungskosten, die nutzerorientierte Priorisierung der Einzelmaßnahmen und eine optimale Koordination paralleler Maßnahmen. Da die konkrete Planungs- und Bauaufgabe sich erst auf Basis der vor Ort gewonnenen Erkenntnisse im Zuge der Umsetzung konkretisieren lassen wird, ist auf ein agiles, adaptiv reaktives Managementsystem zu achten.

(2) Transparenz in der Mittelverwendung und Maßnahmenumsetzung

Da letztendlich die Steuerzahler der Geberländer den Wiederaufbau finanzieren, ist an die Mittelverwendung des Wiederaufbaus der Anspruch an Transparenz und Sorgfalt zu stellen, der für die Verwendung öffentlicher Gelder in den Geberländern gilt. Dazu gehört insbesondere die Einhaltung öffentlicher Beschaffungs- und Vergabeprozesse. Dies dient auch der vorbeugenden Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft. Die BAUINDUSTRIE begrüßt, dass die ukrainische Regierung und die internationalen Finanzierungsinstitutionen, wie etwa die Weltbank, EIB und EBRD, auch öffentlich betonen, dass Korruptionsprävention, Corporate Governance und Compliance unabdingbare Voraussetzungen für das Gelingen des Wiederaufbauprozesses sind.

(3) Schnelligkeit in der Realisierung

Die Menschen in der Ukraine leiden bereits heute unter der zerstörten Infrastruktur. Jeder weitere Tag ohne funktionierende Energie-, Wasserver- und -entsorgung, oder benutzbare Verkehrsverbindungen stellt die Menschen vor große Probleme und hemmt die wirtschaftliche Erholung. Deshalb muss die Infrastruktur schnell und in der Reihenfolge der richtigen Prioritäten wieder aufgebaut werden. Planen, Genehmigen und Bauen muss weitgehend parallel erfolgen. Dies bedeutet auch, dass es Klarheit über einzuhaltende Normen und Vorschriften geben muss. Entscheidungen müssen schnell getroffen werden und müssen Bestand haben. Langwierige Planfeststellungsverfahren mit anschließendem Streit vor Gericht müssen vermieden werden.

(4) Klarheit in der Einhaltung von ESG-Standards

Ein Neuaufbau bietet die große Chance, heutige Anforderungen an klimafreundliches Bauen erfüllen zu können. Moderner Brand-, Lärm- und Wärmeschutz ist umsetzbar. Aspekte wie der Einsatz recycelter Baustoffe und serielles Bauen können berücksichtigt werden. Im Bereich des Wiederaufbaus und der Instandsetzung wird man hingegen Kompromisse in Bezug auf Nachhaltigkeits-Standards machen müssen. Die Einhaltung entsprechender sozialer Standards im Arbeitsschutz und bei Arbeitsbedingungen ist in jedem Fall einzufordern. Daher sind klar definierte Zielvorstellungen frühzeitig, am besten bereits mit der Bereitstellung finanzieller Mittel zu formulieren.

(5) Förderung der lokalen Wirtschaft

Der Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur muss Stimulus für das Wirtschaftswachstum in der Ukraine sein. Eine funktionierende Infrastruktur ist Grundvoraussetzung für eine florierende Privatwirtschaft, die wiederum Mitarbeiter beschäftigt und (Gewerbe-)Steuern in den jeweiligen Kommunen und Oblasten zahlt. Da die Planer und Bauunternehmen in der Ukraine über eigene Kapazitäten und Ressourcen verfügen, sollte beim Wiederaufbau darauf geachtet werden, dass die Wertschöpfung größtenteils durch lokale Ressourcen erfolgt. Die BAUINDUSTRIE führt ihre Bauvorhaben im Ausland grundsätzlich in enger Kooperation mit Partnern, Mitarbeitern und Lieferanten vor Ort aus. Sie bietet ihren lokalen Arbeitskräften langfristige Arbeitsperspektiven. Lokale Arbeitskräfte werden vor Ort und auch in Deutschland zu Fachkräften aus- und weitergebildet.

(6) Vorbildfunktion für die Privatwirtschaft

Ein von Geberländern steuerfinanzierter Wiederaufbau wird sich auf die öffentliche Infrastruktur konzentrieren müssen. Die dabei geforderten Standards werden Leit- und Vorbildwirkung für die private Wirtschaft, insbesondere die private Versorgungs- und Immobilienwirtschaft haben. Parallel können und sollten private Investitionen über zusätzliche Förderprogramme unterstützt werden.

Vorschlag der BAUINDUSTRIE für die Nutzung des „Twinning-Modells“

Die Infrastruktur in der Ukraine schnell, effizient, nachhaltig und gemäß EU-Standards instand zu setzen und zu modernisieren, ist eine gewaltige Aufgabe. Hierfür wird es notwendig sein, den Aufbau funktionsfähiger Institutionen, Verwaltungen und Entscheidungsstrukturen nicht nur in der Zentralverwaltung in Kiew, sondern auch in der Fläche auf lokaler und regionaler Ebene sicherzustellen. Die Stärkung kommunaler und regionaler Selbstverwaltungen ist wichtig, um den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung gerecht zu werden. Derzeit werden verschiedene Konzepte diskutiert, wie der Wiederaufbau der Ukraine finanziert, strukturiert und koordiniert werden soll.

Politische Konzepte für den Wiederaufbau der Infrastruktur

Bei der Unterstützungskonferenz für die Ukraine in Lugano Anfang Juli 2022 wurde ein erstes Konzept vorgestellt, das die Einrichtung einer internationalen Koordinierungsplattform als übergeordnetes strategisches Verwaltungsgremium vorsieht. Die Plattform soll von der ukrainischen Regierung betrieben werden und für die Billigung eines von der Ukraine erstellten und umzusetzenden Wiederaufbauplans zuständig sein. Der Wiederaufbauplan „Rebuild Ukraine“ soll auf einer Bedarfsermittlung der Europäischen Union und anderen Partnern basieren, als Grundlage für die Festlegung der zu finanzierenden Prioritätsbereiche und Projekte dienen und durch eine neue, in den EU-Haushalt eingebundene Fazilität „Rebuild Ukraine“, flankiert werden. Diese Fazilität würde über eine spezifische Verwaltungsstruktur verfügen und der Ukraine laut EU-Kommission die volle Verantwortung übertragen.

In einer Studie im Auftrag der Bundesregierung hat der German Marshall Fund for the United States (GMFUS) im September 2022 stattdessen empfohlen, bereits existierende Finanzierungs- und Hilfsprogramme zu nutzen. Die Ukraine sollte gemeinsam mit den G7-Ländern einen starken „Recovery Coordinator“ nominieren, der für die Abstimmung zwischen den G7-Ländern, der Ukraine und den internationalen Finanzinstitutionen zuständig ist. Die Schaffung eines neuen zentralisierten Wiederaufbaufonds beschreibt die Studie als unrealistisch.

Einen ähnlichen dezentralen Ansatz empfiehlt auch der Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, bei dem auf staatlicher und politischer Ebene die Bundesregierung, ihre europäischen und internationalen Partner sowie die EU jeweils einen hochrangigen Koordinator ernennen. Die nationalen Koordinatoren bilden eine Beratungs- und Monitoringgruppe, um den Bedarf und die Ideen der Ukraine zu erörtern, sowie zu moderieren, falls einzelne Maßnahmen individueller Geber in Konflikt treten. Statt der Einrichtung eines zentralisierten Wiederaufbaufonds wird empfohlen, dass jedes Geberland mit nationalen Mitteln handeln soll, um Transparenz zu gewährleisten. Die Privatwirtschaft soll dabei eine aktive Rolle spielen, in der Form eines von Wirtschaftsorganisationen und Unternehmen getragenen „Business Advisory Council“ (BAC), der den Wiederaufbauprozess aus unternehmerischer Sicht begleitet.

Position der BAUINDUSTRIE

Die erläuterten Anforderungen an ein Wiederaufbau-Konzept, die zum Teil gegensätzlich erscheinen und daher gegeneinander abgewogen werden müssen, haben uns als BAUINDUSTRIE motiviert, einen Realisierungsvorschlag in die politische Diskussion einzubringen, den wir im Folgenden beschreiben und begründen.

Die BAUINDUSTRIE schlägt vor, den Wiederaufbau auf Basis von bilateralen Partnerschaftsprojekten, so genannten Twinning-Modellen, zu finanzieren und zu strukturieren.

Während die Koordinierung der Gesamtaufgabe auf internationaler Ebene durch die so genannte Geberkoordinierungsplattform erfolgt, sollte jedes Geberland die Aufsicht über eigene Projektmittel behalten, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Positive Erfahrungen mit einer solchen Initiative werden aktuell im Rahmen der Partnerschaft zwischen Dänemark und der ukrainischen Stadt Mykolaiv gemacht.

Ein solch **dezentrales Wiederaufbau-Konzept** auf Basis des „**Twinning-Modells**“ bedeutet, dass jedes Geberland sich in einem regional abgegrenzten Gebiet um den Wiederaufbau kümmert und sich innerhalb dieses Gebietes nur mit den entsprechenden regionalen ukrainischen Stellen beziehungsweise Behörden abstimmen muss. Regional begrenzte Gebiete könnten beispielsweise analog den 24 Verwaltungsbezirken (Oblaste) beziehungsweise Städten mit Sonderstatus definiert werden. Natürlich wird es übergeordnet eine Koordinierungsstelle, z.B. die Plattform für Internationale Geberkoordinierung, geben müssen, welche die Gebietsverantwortlichkeiten zuteilt und die grundlegenden Entscheidungen zum Aufbau der landesweiten sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur trifft einschließlich der zu beachtenden technischen und vergaberechtlichen Standards.

Es wäre allerdings ein großer Vorteil des hier vorgeschlagenen Konzepts, wenn auf Basis der Prämissen der zentralen Koordinierungsstelle jedes Geberland bei der Projektumsetzung und -durchführung seine eigenen Anforderungen an ESG-Standards, an Klimaschutzziele sowie an Transparenz im Beschaffungs- und Vergabewesen nur mit der regionalen Verwaltung abstimmen und keinen langwierigen Kompromiss mit allen anderen Geberstaaten finden müsste. Nach Abstimmung mit der ukrainischen Zentralregierung und der regionalen Regierung könnten Verwaltungsprozesse und Normen des Geberlandes für definierte Projekte und Prozesse Anwendung finden und damit eine schnellere Handlungsfähigkeit erreicht werden. Die Forderung nach Transparenz wäre ebenso vom Geberland nach dessen eigenen Standards bestimmbar.

Innerhalb eines Geberland-Gebietes sollten dann mehrere, wiederum regional abgegrenzte „Wiederaufbau-Projekte“ definiert werden, so dass einerseits Projektgrößen entstehen, die von Unternehmensgemeinschaften noch gut umsetzbar sind, andererseits aber gewerkeübergreifend Planungs- und Bauleistungen gemeinsam umfassen. Wir gehen von fünf bis zehn Projekten bei Projektgrößen von etwa 300 bis 900 Millionen Euro aus, wobei jedes Geberland hier in Abhängigkeit von Budget und regionalen Notwendigkeiten andere Kriterien ansetzen kann und soll. Im definierten Geberland-Gebiet würden alle ukrainischen Verwaltungsthemen, wie Arbeitsgenehmigungen, Steuern, Zollfragen, Lizenzen etc. von einem staatlichen Büro geleitet und als „One-Stop-Shop“ erledigt. Das Geberland wird durch ein Konsulat mit Koordinierungsmandat vertreten.

Die Wiederaufbau-Projekte der öffentlichen Infrastruktur werden ergänzt durch Projekte von Hilfsorganisation wie DRK, Caritas oder THW, um den Wiederaufbau von privaten Wohnungen und der Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Das Konsulat koordiniert gemeinsam mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung kommunale Hilfsprojekte in der Region.

Vorteile gegenüber einem zentralistischen Ansatz:

- Schnelle Umsetzung und klare Strukturen.
- Geberland hat unmittelbaren Einfluss auf die Mittelverwendung.
- Anforderungen an ESG-Standards, an Klimaschutzziele, an Transparenz im Beschaffungs- und Vergabewesen des Geberlandes werden erfüllt; damit auch schnelle Annäherung an EU-Standards.
- Beherrschbare Projektgrößen.
- Vertragskonzept mit hoher Transparenz und Wirtschaftlichkeit.
- Einbindung von lokalen Unternehmen und deutschen KMUs gut möglich, die sonst bei großen internationalen Ausschreibungen nicht zum Zuge kommen könnten; damit auch
- Förderung des Aufbaus einer wettbewerbsfähigen lokalen Wirtschaft.
- Parallele Verfahren zur Erkundung, Planung und Umsetzung führen zur Beschleunigung der Umsetzung.
- Reduktion der Barrieren durch fremde Prozesse und Sprache.
- Einfache Integration von Projekten von Hilfsorganisation und kommunalen Partnerschaften.

IV. KOOPERATIVE PROJEKTABWICKLUNGSMODELLE ZUR SCHNELLEN INFRASTRUKTUREALISIERUNG

Der Wiederaufbau wird mit der Herausforderung verbunden sein, dass zahlreiche große und komplexe Bauvorhaben mit limitierten personellen und finanziellen Ressourcen in Rekordtempo abgewickelt werden müssen. Ein konventionell abgewickelter Bauvorhaben mit separater Vergabe von Planungs- und Bauleistung, Abrechnung nach Einheitspreisvertrag und Ausschreibung in Einzeiloson wird diese Anforderungen nur schwer erfüllen können. Die zahlreichen Einzelausschreibungen würden viel Zeit in Anspruch nehmen und knappe personelle Ressourcen binden.

Deshalb schlägt die BAUINDUSTRIE die systematische Anwendung von Partnerschaftsmodellen vor, die eine schnellere und effizientere Abwicklung von Bauvorhaben ermöglichen. Für den schnellen Ersatzneubau von kommunaler Infrastruktur wie Schulen, Kindertagesstätten, Wohnungen, Feuerwehrhäusern oder Rathäusern kann beispielsweise nach dem Design&Build-Modell verfahren werden. Dabei wird die ganzheitliche Erfüllung der Planungs- und Ausführungsleistung durch einen Vertragspartner auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung erbracht. Der beauftragte Generalunternehmer übernimmt zum Pauschalpreis die technische und wirtschaftliche Gesamtverantwortung für das Bauwerk. Dies entlastet den Bauherrn unter anderem von einer Vielzahl von Einzelausschreibungen sowie der anspruchsvollen Gewerkekoordination.

Für größere und komplexere Bauvorhaben im Hoch- und Infrastrukturbau kann auf das Modell der Integrierten Projektabwicklung (IPA) zurückgegriffen werden. Das IPA-Modell erlaubt die gemeinschaftliche Umsetzung der Planungs- und Bauaufgaben durch alle Projektbeteiligten. Die Projektallianz – bestehend aus Auftraggeber (Vertreter Geberland), Genehmiger (regionale Behörden), Planer und Bauunternehmer – definiert gemeinsam das Bausoll, den Zielpreis und nimmt eine umfassende Risikoanalyse vor. Dadurch gelingt in der Regel eine hohe Termin- und Kostensicherheit bei öffentlichen Beschaffungen. Das Modell ist seit über 20 Jahren international etabliert.

Das IPA-Team kann als agiles Managementteam auf neue Erkenntnisse vor Ort reagieren und so die finanziellen Mittel sehr effektiv und für die örtliche Bevölkerung sinnvoll einsetzen. Das IPA-Konzept ist zudem prädestiniert, lokale Ressourcen in die Projektabwicklung mit einzubinden, so dass die lokale Wertschöpfungskette optimal integriert werden kann. Im integrierten Team können Fach- und Führungskräfte frühzeitig ins Geberland zur Ausbildung und Schulung entsandt werden.

In jedem Falle ist erforderlich, dass das einzelne Projekt transparent und nach den Richtlinien der öffentlichen Vergabebestimmungen ausgeschrieben und vergeben wird, so dass im Wettbewerb die geeignetsten und wirtschaftlichsten Bieter ausgewählt werden können. Dies erfüllt die Forderung nach effizientem Einsatz der finanziellen Mittel und Transparenz in der Mittelverwendung. Die definierten ESG-Standards müssen in Vergabe und Ausführung vollumfänglich abgefordert werden.

IMPRESSUM

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Kurfürstenstr. 129, 10785 Berlin
www.bauindustrie.de

ANSPRECHPARTNER

Frank Kehlenbach
Bereichsleiter Internationales Bauen und Europa
M Frank.Kehlenbach@bauindustrie.de
T +49 30 21286-268

STAND: März 2023