

## Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

### **Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens**

#### Inhaltsverzeichnis:

- |  |   |
|--|---|
| 1. Anlass und Ziel   | 4. Handlungsfelder Projektabwicklung und Kostenentwicklung                                    |
| 1.1 Feststellungen des Rechnungshofes  | 4.1 Kostentransparenz in Kostenunterlagen   |
| 1.2 Ziel der Drucksache  | 4.2 Unabhängige Prüfung von Kostenunterlagen  |
| 1.3 Struktur im öffentlichen Bauwesen und Zielgruppe der Neuorganisation             | 4.2.1 Einrichtung Technischer Aufsichtsinstanzen  |
| 1.3.1 Organisation des öffentlichen Bauwesens  | 4.2.2 Konkretisierung und Standardisierung der Prüfung von Kostenunterlagen                   |
| 1.3.2 Zielgruppe   | 4.3 Gliederung, Veranschlagung und Darstellung von Kosten                                     |
| 1.3.3 Hamburger Baudienststellen und öffentliche Organisationseinheiten              | 4.3.1 Gliederung und Veranschlagung von Kosten  |
| 2. Kostenstabiles Bauen – Voraussetzungen und Wirkungszusammenhänge                  | 4.3.2 Kostendarstellung in der Öffentlichkeit   |
| 2.1 Zentrale Ansatzpunkte  | 4.4 Einzelveranschlagungen im Hoch-, Tief- und sonstigem Ingenieurbau sowie im Landschaftsbau |
| 2.2 Baukostenplanung   | 4.5 Kostenrisikomanagement  |
| 3. Handlungsfelder Organisation und Strukturen                                       | 4.6 Nachtragsmanagement   |
| 3.1 Einführung eines einheitlichen Rollenmodells Bedarfsträger – Realisierungsträger | 4.7 Projektauswertung und Evaluation  |
| 3.1.1 Professionalisierung und Standardisierung der Projektvorbereitung              | 5. Handlungsfeld Haushalt und Personal  |
| 3.1.2 Aufbau von internen Auftragsverhältnissen bei den Bezirksämtern                | 5.1 Finanzierung des technischen Personals  |
| 3.2 Wettbewerb und Spezialisierung der Realisierungsträger                           | 5.2 Personalmanagement in der öffentlichen Bauverwaltung                                      |
| 3.3 Weiterentwicklung des Mieter-Vermieter-Modells                                   | 5.2.1 Ausgangssituation   |
| 3.4 Berufliche Instanz im Hochbau  | 5.2.2 Maßnahmen   |
| 3.5 Zentrales Bau-Monitoring   | 5.3 Anpassung von Vorschriften und Regelwerken  |
|  | 6. Petition   |

## 1. Anlass und Ziel

Die Kostenentwicklung einiger öffentlicher Bauvorhaben in Hamburg hat auch in der letzten Legislaturperiode zu Kritik geführt. Auf Ersuchen des Senats hat der Rechnungshof in der umfassenden Beratenden Äußerung „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Im Arbeitsprogramm des Senats für die 20. Legislaturperiode sind die Überprüfung und Neustrukturierung des städtischen Hochbaumanagements, ein Kosten- und Zeitmonitoring in der Senatskanzlei und die Entwicklung eines professionellen Bau- und Gebäudemanagement als Aufgaben formuliert. In der Drucksache 19/4638 wird der Senat ersucht zu berichten, welche Schlussfolgerungen er aus den Beratenden Äußerungen des Rechnungshofes zieht bzw. welche Maßnahmen er ergreift, um Planungsmängel abzustellen und unvorhergesehene und unkontrollierte Kostensteigerungen bei Investitionsmaßnahmen künftig zu vermeiden.

### 1.1 Feststellungen des Rechnungshofes

Der Rechnungshof kommt in seiner Beratenden Äußerung zum Kostenstabilen Bauen zu folgenden Ergebnissen:

- Bei öffentlichen Bauprojekten waren in den letzten Jahren z.T. gravierende Kostensteigerungen gegenüber den veranschlagten Kosten zu verzeichnen.
- Der weit überwiegende Teil der Kostensteigerungen ist auf Mängel in der Vorbereitungs- und Planungsphase zurückzuführen.
- Der Schwerpunkt der Gründe lag dabei in mangelhaften Planungen, dabei wiederum vor allem in falsch geplanten Baukosten (d.h. zu hohe Standards, Kostenansätze) und fehlerhafter Bedarfsermittlung.
- Darüber hinaus bemängelt der Rechnungshof, dass Risiken, Alternativen und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zu wenig betrachtet, externe Planungsleistungen, Zuwendungsanträge und Ausführung zu wenig überwacht, Projektverantwortlichkeiten nicht konsequent festgelegt und Kostenbeiträge Dritter nicht konsequent erhoben werden.

Dies hat folgende Gründe:

- Die festgestellten Mängel sind weniger auf fehlende Regeln als auf eine mangelnde Anwendung derselben zurückzuführen.
- Dies wird u.a. auf Zeitdruck und fehlende bzw. mangelnde Planungs- und Projektsteuerungskompetenz bei vielen Bedarfsträgern zurückgeführt.

- Im Hochbau wird darüber hinaus auf Änderungen in den Planungsprozessen, die in den Jahren 1992 bis 1995 durch das Projekt „Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung – PROBAU –“ eingeleitet wurden, hingewiesen:

- Dezentralisierung der Planungsmittel – und damit kein Controlling durch Senatskanzlei, Finanz- oder der damaligen Baubehörde über alle geplanten und laufenden Hochbauprojekte durch Wegfall der Planungsfreigaben,
- Einrichtung von Globaltiteln, die eine Vorlage der Haushaltsunterlage Bau zur Anmeldung im Haushaltsverfahren nicht mehr zur Vorgabe macht,
- Wegfall der Prüfung der Haushaltsunterlage Bau durch die Technische Aufsicht, insbesondere die Prüfung, ob die haushaltsrechtlichen Vorschriften (Wirtschaftlichkeit, Baustandard, genehmigtes Raumprogramm) beachtet wurden.

Als weiteres Problem tritt hinzu, dass die Kommunikation und Entscheidungsfindung im politischen Raum nicht hinreichend auf die Risiken und Unsicherheiten abgestimmt sind, die Bauvorhaben immanent sind.

Der Senat stellt fest, dass die Empfehlungen und Leitlinien des Rechnungshofes einen wichtigen Beitrag für ein kostenstabiles Bauen darstellen. Für viele dieser dargelegten Punkte bestehen bereits ausreichende Regelungen bzw. Vorschriften (z.B. Pflicht zur Fortschreibung der Kostenunterlagen bei Kostenänderungen; Anforderungsprofil an freiberuflich Tätige bei Großprojekten; Kostenaspekte bei Architekten- und Ingenieurwettbewerben; Anforderungen an das Baucontrolling; Vereinbarung von Kostenobergrenzen mit freiberuflich Tätigen). Allein eine weitere Verdichtung des diesen Leitlinien und Empfehlungen zugrunde liegenden Regelwerks lässt keine signifikante Verbesserung der Situation erwarten. Vielmehr bedarf es zukünftig einer stringenteren Beachtung bzw. Anwendung des Regelwerks durch alle Projektbeteiligten, aber auch der Entscheidungsträger. Der Senat hat bei seiner Stellungnahme einen Fokus auf die Themen gelegt, bei denen nach seiner Auffassung der größte Handlungsbedarf besteht und im Hinblick auf eine Optimierung der Kostenstabilität bei öffentlichen bzw. haushaltsfinanzierten Baumaßnahmen die größte Wirkung zu erwarten ist.

### 1.2 Ziel der Drucksache

Hamburg muss wieder in die Lage versetzt werden, große Bauprojekte kostenstabil und termin-

gerecht zu planen und zu realisieren. Daher hat der Senat das städtische Baumanagement entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofes auf seine organisatorische und praktische Leistungsfähigkeit hin überprüft und Verbesserungsvorschläge erarbeitet, mit denen das Erreichen folgender Ziele sicher gestellt werden soll:

- Kostenstabiles und termingerechtes Planen und Bauen,
- Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung,
- Übersichtliche Organisation mit klaren Verantwortlichkeiten,
- Einheitlichkeit und Qualität der Regelwerke und
- Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, Politik sowie Verwaltung.

Der Senat beabsichtigt, diese Ziele durch Änderungen in der Struktur und Projektabwicklung zu erreichen:

- Mit der Einführung eines einheitlichen Rollenmodells mit Bedarfsträgern (Fachbehörden, Bezirksämtern und Senatsämtern) und betrieblich organisierten Realisierungsträgern (Baudienststellen, Landesbetrieben und öffentliche Unternehmen) werden die Projektorganisation standardisiert und den Beteiligten eindeutige Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zugewiesen.
- Alle Kostenunterlagen ab 1 Mio. Euro, für den Landschaftsbau ab 500.000 Euro, sollen durch technische Aufsichtsinstanzen u.a. auf die Themen Wirtschaftlichkeit, Baustandards, Kostenrisiken und -genauigkeit geprüft werden.
- Öffentliche Gebäude sollen schrittweise in ein modifiziertes Mieter-Vermieter-Modell überführt werden, um über Mietzahlungen eine verbesserte Ressourcensteuerung und eine Optimierung der Gebäudewirtschaft über den Lebenszyklus zu erreichen.
- In der Senatskanzlei soll ein Baumonitoring eingeführt werden, das die Kosten- und Terminentwicklung von großen Bauprojekten ab 10 Mio. Euro und von geeigneten Bauprogrammen überwacht.
- Es wird wieder eine Wertgrenze für Einzelveranschlagungen im Hochbau eingeführt. Darüber hinaus erfolgt eine Anpassung der Wertgrenzen im Tief- und Landschaftsbau.
- Zukünftig ist in Kostenunterlagen und gegenüber Politik und Öffentlichkeit der Kostendarstellung mehr Raum einzuräumen. Es sind insbesondere die Kostenermittlungsstufen (z.B. Kostenschätzung) und die unterschiedlichen

Kostenbestandteile (z.B. Kostenrisiken, Preissteigerung) zusammenhängend darzustellen. Des Weiteren erfolgt eine veränderte Veranschlagungssystematik. Zukünftig können Preissteigerungen veranschlagt werden.

### 1.3 Struktur im öffentlichen Bauwesen und Zielgruppe der Neuorganisation

#### 1.3.1 Organisation des öffentlichen Bauwesens

Das öffentliche Bauwesen umfasst aus einem baufachlichen Blickwinkel drei Sektoren:

- Hochbau mit der Unterscheidung in allgemeine Büroimmobilien und Spezialimmobilien für öffentliche Zwecke (z.B. Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser),
- Tiefbau mit der Unterscheidung in Verkehrswege (Straße, Schiene, Wasser etc.), Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel etc.), Wasserbauwerke (Hochwasserschutz, Hafenanlagen etc.), Leitungen sowie Sanierungsanlagen und Freimachung von Flächen,
- Landschaftsbau (Grünanlagen).

Fachbehördliche Zuständigkeiten gibt es bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI), der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und der Finanzbehörde (FB):

- Die BWVI ist zuständig für Straßen in einem definierten übergeordneten Netz, Brücken, Tunnel und die Infrastruktur einschließlich Hochwasserschutz im Hafenbereich.
- Die BSU ist zuständig für die ministeriellen sowie zentral wahrzunehmenden Aufgaben des Hochbaus. Darüber hinaus ist sie zuständig für den Hochwasserschutz, Gewässer in einem definierten übergeordneten Netz (soweit nicht die räumliche Zuständigkeit der Hamburg Port Authority (HPA) gegeben ist), Altlastensanierung, Flächenrecycling und Landschaftsbau.
- Die FB ist zuständig für die haushaltsrechtlichen Vorschriften im Zusammenhang mit Baumaßnahmen (z.B. Verwaltungsvorschriften zu §§ 24/54, 23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO), Raumprogramme, Raumstandards, Richtlinien für die Kostenschätzung, Leitfaden Wirtschaftlichkeit u.ä.).

Daneben gibt es weitere Zuständigkeiten der Behörden und Bezirke in ihren Fachbereichen.

#### 1.3.2 Zielgruppe

Die mit dieser Drucksache entwickelten Vorgaben sind verbindlich:

- für alle Fachbehörden, Senats- und Bezirksämter sowie Tochterorganisationen<sup>1)</sup>,
- die Bauvorhaben des Hoch-, Tief- und sonstigen Ingenieurbaus und Landschaftsbau umsetzen und
- die vollständig oder anteilig aus dem (Investitions-)Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg finanziert werden.

Baumaßnahmen in diesem Sinne und nach den Definitionen der Haushaltsmodernisierung sind insbesondere die Investitionen, die in den Finanzplänen der Aufgabenbereiche (SNH<sup>2)</sup>) enthalten sind. Aber auch größere Baumaßnahmen ab 500.000 Euro (z.B. Erhaltungsmaßnahmen), die in den Ergebnisplänen dargestellt sind, unterliegen dieser Drucksache.

Die Vorgaben dieser Drucksache sind auf alle Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg anzuwenden, wenn diese projektbezogen für Baumaßnahmen gewährt werden (siehe Nr. 2.1 der VV zu § 23 LHO).

Sofern bei anteilig finanzierten Bauprojekten von diesen Vorgaben abgewichen werden soll, ist dies zu begründen und zu dokumentieren.

Für gemeinsame Baumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem Bund, die anteilig aus dem Hamburger Haushalt finanziert werden, gelten weiterhin das Bundesrecht und die einschlägigen Vorschriften des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS). Dies gilt insbesondere für die Aufstellung der RE-Unterlagen<sup>3)</sup>. Für diese Maßnahmen ist im Vorwege zu klären, welche Vorgaben für den Hamburger Haushaltsanteil gelten sollen. Der Bedarfsträger sollte gleichwohl das Ziel verfolgen, dass die in dieser Drucksache beschriebenen Maßnahmen in ihren Grundzügen auch bei diesen Baumaßnahmen angewendet werden.

Ein Großteil des finanziellen Hochbauvolumens der Freien und Hansestadt Hamburg wird über Mieter-Vermieter-Modelle (MVM) umgesetzt. Bei diesen Projekten werden Anreize für kostenstabiles Bauen und Betreiben über den langfristigen Mietzins gesetzt. Die Dienstleister müssen alle Investitionen dahingehend prüfen, ob sie im Rahmen der vereinbarten Miete realisiert werden können oder ob sie zu einer Mietanpassung führen müssen.

Für Bauinvestitionen, die Einfluss auf den Mietzins (Festsetzung oder Änderungen) haben, sind vor Abschluss entsprechender Verträge die mit dieser Drucksache dargestellten Handlungsmodule sinngemäß anzuwenden. Dies gilt insbesondere für die Vorgaben zu den Baukostenplanun-

gen (vgl. Abschnitt 2.2), Projektvorbereitung (3.1.1), Aufstellung von Kosten- oder vergleichbaren Unterlagen und deren Prüfung durch eine Technische Aufsicht (4.1 und 4.2).

Über eine weitergehende Anwendung der Handlungsmodule und des Baumontorings auf Maßnahmen, die über MVM umgesetzt werden, wird im Rahmen der Drucksache zum MVM entschieden (siehe Abschnitt 3.3).

In diese Kategorie fallen auch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP-Projekte) und öffentlich-öffentliche Partnerschaften (ÖÖP-Projekte). Die Vorgaben zum kostenstabilen Bauen sind zumindest bis zum Zustandekommen des entsprechenden ÖPP- bzw. ÖÖP-Vertrages anzuwenden. Auch die Vorgaben zur Baukostenplanung (vgl. 2.2) sind für diese Projekte sinngemäß anzuwenden.

Die Finanzierungen der Krankenhäuser richten sich nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG), dem Hamburgischen Krankenhausgesetz (HmbKHG) und den dazu erlassenen hamburgischen Förderrichtlinien. Auf die Fördermittel besteht ein gesetzlicher Anspruch, sie sind keine Zuwendung im Sinne der §§ 23 und 44 LHO. Im Regelfall erfolgt eine Festbetragsfinanzierung. Über die Festbetragssumme hinausgehende Kostensteigerungen werden auf Grund gesetzlicher Vorgaben nicht gewährt und sind durch den Krankenhausträger zu finanzieren. Die Krankenhäuser unterliegen daher den Ausführungen dieser Drucksache grundsätzlich nicht. Dies gilt auch für die einzuführende Wertgrenze für Einzelveranschlagungen im Hochbau. Eine Veranschlagung dieser gesetzlich zustehenden Mittel in Globaltiteln ist weiterhin möglich. Mit der jährlichen Drucksache über die Krankenhausinvestitionsmittel (gem. Drucksache 17/1024), dem Krankenhausinvestitionsprogramm und dem Krankenhausplan wird regelmäßig über die geplanten und realisierten Maßnahmen berichtet. Die Behörde

<sup>1)</sup> Öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten (Landeseinrichtungen und -betriebe und Sondervermögen nach § 15 und § 26 LHO, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts) und Privatrechtliche Organisationen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg stehen.

<sup>2)</sup> Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH).

<sup>3)</sup> Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau.



für Gesundheit und Verbraucherschutz hat sicherzustellen, dass die mit dem Förderantrag einzureichenden Raumprogramme und Bau- und Kostenunterlagen den Anforderungen der LHO, den Verwaltungsvorschriften und Richtlinien entsprechen und eine Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen im Sinne der Anforderungen des Abschnitts 4.1 (Technische Aufsichten) erfolgt.

Das Universitätsklinikum Eppendorf wird aus dem Haushalt der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) finanziert und unterfällt daher für projektbezogene Baumaßnahmen dieser Drucksache (siehe Abschnitt 1.3.3).

Die Projektentwicklung und das Controlling der öffentlichen Realisierungsträger, die einen Verlustausgleich aus dem Hamburger Haushalt erhalten und nicht Zielgruppe dieser Drucksache sind, werden einer zukünftigen Betrachtung unterliegen. Hierunter fallen auch die rechtlich selbständigen Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, an denen die Freie und Hansestadt Hamburg oder die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) beteiligt sind.

Der Senat kann jeder Zeit weitere Projekte, Dienststellen und Organisationseinheiten bestimmen, für die die Vorgaben dieser Drucksache verbindlich sein sollen.

1.3.3 Hamburger Baudienststellen und öffentliche Organisationseinheiten

Die ehemals staatlichen Baustrukturen mit klassischen Baudienststellen in den Fachbehörden und Bezirksämtern wurden in vielen Bereichen bereits in öffentliche Organisationseinheiten mit betrieblicher Struktur überführt. Ziel dieser Organisationsänderung war die Schaffung von klaren Strukturen und der effiziente Einsatz der öffentlichen Mittel, die durch eine Optimierung des Baus und der Bewirtschaftung bzw. des Betriebs der Gebäude und Anlagen erreicht wurde. Diese Rechtsformen bieten durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente und gegebenenfalls auch der Möglichkeit eigenständiger Finanzierung (eigene Einnahmen, eigenständige Kreditaufnahmemöglichkeit) Vorteile.

Hamburg benötigt weiterhin eine überschaubare Zahl von Realisierungsträgern, die über die notwendige Kompetenz und Leistungsfähigkeit verfügen, große Bauprojekte zu entwickeln und zu steuern.

Die folgenden Dienststellen und städtischen Organisationseinheiten sind als Realisierungsträger für die Freie und Hansestadt Hamburg tätig und stehen für Baumaßnahmen im Hoch-, Tief- und Landschaftsbau als Dienstleister zur Verfügung. Für sie gelten die Anforderungen aus dieser Drucksache uneingeschränkt.

	Hochbau	Tiefbau	Landschaftsbau
Realisierungsträger	BSU, ABH (Hochschulbau)	LSBG	HF Hamburger Friedhöfe
	SpriAG	Bezirksämter	Bezirksämter
	GWG Gewerbe	HPA	
	IMPF	BSU, Amt U (Altlastensanierung)	
	REGE	REGE	

BSU – Amt für Bauordnung und Hochbau (ABH) – Hochschulbau:

ABH ist für die Planung und Durchführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Gebäuden des Landes Hamburg, vorrangig von Hochschulen verantwortlich. Für den Bereich der Hochschulen besteht mit der Hochschulbaudienststelle in der BSU die letzte klassische Hochbaudienststelle in der Kernverwaltung. Die Hochschulbaudienststelle ist als Realisierungsträger insbesondere für die BWF tätig. Darüber hinaus erbringt ABH Dienstleistungen u.a. auch für die Finanzbehörde/Immobilienmanagement.

Sprinkenhof AG (SpriAG):

Der Sprinkenhof AG ist seit 1950 die Bewirtschaftung der stadteigenen und überwiegend gewerblich genutzten Bestandsimmobilien übertragen worden. Gegliedert ist das Unternehmen in die Geschäftsbereiche Immobilienservicezentrum und Immobilienmanagement. Sie führt Neubaumaßnahmen, die Bewirtschaftung und Unterhaltung sowie alle dafür erforderlichen baulichen Maßnahmen für Gewerbe-, Büro- und Spezialimmobilien durch.

Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWG Gewerbe):

Die GWG Gewerbe wurde 1999 für den nachhaltigen Bau und Betrieb von gewerblichen und kommunalen Immobilien gegründet. Gesellschaftszweck sind die Bewirtschaftung, die Verwaltung sowie die bauliche Betreuung von fremden und eigenen Kommunal- und Gewerbeimmobilien. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten ist die Sanierung und Bewirtschaftung von Schulbauten. Aktuell ist die GWG Gewerbe mit der Bewirtschaftung der Gebäude der allgemeinbildenden Schulen im Bezirk Harburg im Rahmen eines ÖÖP-Projektes beauftragt (Modell Hamburg Süd).

Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH (IMPF):

Die IMPF hat 143 Liegenschaften und Gebäude der Feuerwehr, Polizei und staatlichen Museen gepachtet und an Behörden und Einrichtungen der Freien und Hansestadt Hamburg vermietet. Sie ist für die Errichtung, die Ausstattung, den Betrieb und die Erhaltung dieser Spezialimmobilien zuständig.

ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe):

Die städtische ReGe, ursprünglich gegründet zur Durchführung eines großen Tiefbauprojekts (Airbus-Erweiterung), ist heute im Hochbau mit dem Bau der Elbphilharmonie und weiteren Spezialimmobilien sowie mit der Umsetzung oder Beratung von Infrastrukturprojekten in den Bereichen Tief- und Straßenbau und von Naturschutzfachlichen und wasserwirtschaftlichen Maßnahmen tätig.

Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG):

Das ehemalige Amt für Bau und Betrieb wurde 2007 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO überführt. Der LSBG hat mit Ausnahme der Lichtsignalanlagen und öffentlichen Beleuchtung keine originäre Zuständigkeit und ist als Dienstleister der Behörden für die Realisierung und die bedarfsgerechte Erhaltung der technischen Infrastruktur verantwortlich. Sein Leistungsspektrum umfasst Straßen (Hauptverkehrsstraßen, Bundesfernstraßen), Küsten- und Binnenhochwasserschutz, Gewässer (außer Bundeswasserstraßen), konstruktive Bauwerke (u.a. Brücken, Tunnel, Wände, Schleusen, Sperr- und Schöpfwerke), öffentliche Beleuchtung, Lichtsignal- und Verkehrsleitmataanlagen.

Bezirksämter:

Die Bezirksämter sind für ein definiertes nachgeordnetes Straßen- und Gewässernetz, Spielplätze, Betriebsplätze, Häuser der Jugend etc.,

Grün- und Erholungsanlagen, Wälder und Naturschutzgebiete und zukünftig auch für Erschließungen und Sportstätten zuständig. Sie nehmen innerhalb der Freien und Hansestadt Hamburg tief- und hochbauliche Aufgaben in den traditionellen Formen der Betreuung eines Verwaltungsvermögens durch eine zuständige Dienststelle auf der Basis des kameralen Haushalts ohne Kosten- und Leistungsrechnung wahr und setzen im Rahmen ihrer bezirklichen Aufgaben Landschaftsmaßnahmen um. Die Bezirksämter sind im Tiefbaubereich sowohl Bedarfs- als auch Realisierungsträger, ohne dass diese Rollen bewusst voneinander getrennt werden. Die Maßnahmen werden durch Rahmen-, Zweck- und Einzelzuweisungen aus dem Haushalt finanziert.

Hamburg Port Authority (HPA):

Die HPA ist räumlich zuständig für das Hafengebiet und führt in diesem auch sämtliche Baumaßnahmen (Straßen, Wasserbau- und Hochwasserschutzanlagen, konstruktive Bauwerke, öffentliche Beleuchtung, Lichtsignal- und Verkehrsleitmataanlagen) eigenständig durch. Im Bereich des Hochwasserschutzes im Hafen ist HPA als Realisierungsträger für die BSU – Amt für Umweltschutz tätig. Für die Maßnahmen des Hochwasserschutzes und einzelne projektbezogen finanzierte Bauvorhaben unterliegt die HPA den Vorgaben dieser Drucksache.

BSU – Amt für Umweltschutz:

Die Sanierungen von kontaminierten Standorten zur Gefahrenabwehr werden in der Abteilung Bodenschutz/Altlasten auf Grundstücken im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg, auf Grund öffentlich-rechtlicher Verträge oder bei Ersatzmaßnahmen durchgeführt. Im Rahmen des Flächenrecyclings werden Brachflächen für eine Nutzung hergerichtet. Zum Aufgabengebiet gehören auch der Erhalt der Infrastruktur der gesicherten Altlasten und der Anlagen zur Behandlung von Grundwasserschäden sowie die Nachsorge.

Hamburger Friedhöfe – Anstalt öffentlichen Rechts (HF):

Die HF betreibt Hamburgs größte Parkfriedhöfe Ohlsdorf und Öjendorf und zählt zu den führenden Dienstleistungsunternehmen im Friedhofs- und Bestattungswesen.

Neben diesen Dienststellen und Unternehmen gibt es weitere städtische Organisationseinheiten, die im Regelfall als Realisierungsträger in einem klar umrissenen Aufgabenfeld tätig sind. Auch diese Unternehmen unterliegen bei einer projektbezogenen Finanzierung aus dem Hamburger Haushalt den Vorgaben dieser Drucksache.

	Hochbau	Tiefbau	Landschaftsbau
Realisierungsträger mit begrenztem Aufgabefeld	Behörde für Justiz und Gleichstellung, Strafvollzugsamt (Strafvollzug)	HafenCity GmbH (im Bereich der HafenCity)	HafenCity GmbH (im Bereich der HafenCity)
	Landesbetrieb SBH   Schulbau Hamburg (Schulbau)	DEGES (Bundesfernstraßen)	IGS 2013
	UKE	HSE	
		HHA (im Bereich der eigene Verkehrsinfrastruktur)	

Behörde für Justiz und Gleichstellung – Strafvollzugsamt:

Die regelhaften Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen der Gebäude der Justizvollzugsanstalten werden durch einen eigenen Fachbereich durchgeführt, da hier umfangreiches Spezialwissen für die hohen Sicherheitsanforderungen erforderlich ist.

Landesbetrieb SBH | Schulbau Hamburg:

Mit Wirkung vom 1. Januar 2013 ist der Landesbetrieb SBH als eigenständiger Dienstleister für Bau und Bewirtschaftung von Schulimmobilien tätig (siehe Drucksache 20/5317). Eine organisatorische Gleichordnung mit der GWG Gewerbe ist vorgesehen.

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE):

Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und eine Gliedkörperschaft der Universität Hamburg. Mit dem Tochterunternehmen KFE Klinik Facility-Management Eppendorf GmbH besitzt das UKE Erfahrung und Kompetenz im Bereich der Bauplanung und Baudurchführung. Mit dem Masterplan wurde in den vergangenen Jahren die komplette organisatorische und bauliche Restrukturierung des UKE umgesetzt. Auf dieser Basis plant und realisiert das Baumanagement sämtliche Neubau-Maßnahmen des UKE.

Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES):

Die DEGES ist eine Gesellschaft des Bundes und einiger Länder zur Realisierung von Fernstraßenprojekten. Hamburg ist ihr zur Abdeckung von Belastungsspitzen und zur Einbeziehung von zusätzlichem Know-how im Fernstraßenbau beigetreten. Die DEGES plant und baut im Auftrag der BWVI (diese wiederum als Auftragsverwaltung nach dem Grundgesetz für den Bund) die Erweiterung der A7, bei der ergänzende Lärmschutz-tunnel auch aus dem Hamburger Haushalt mit-

finanziert werden, sowie die Verlegung der Wilhelmsburger Reichsstraße und den Neubau der A 26/Hafenquerspange. Für diese Projekte ist zu prüfen, ob sie den Ausführungen dieser Drucksache unterliegen sollen.

HafenCity Hamburg GmbH (HCH):

Die HCH – gegründet zur Entwicklung des Gebiets der HafenCity – betreibt in ihrem Zuständigkeitsbereich auch den Tief- und Landschaftsbau. Sie konzipiert, plant und errichtet insbesondere Kaimauern, Straßen, Plätze und öffentliche Grünanlagen und betreibt diese bis zu einer Übergabe an die jeweils zuständige Dienststelle. Die Finanzierung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen erfolgt zu Lasten des Sondervermögens „Stadt und Hafen“. Die HCH nimmt Aufgaben als Bedarfs- und Realisierungsträger wahr. Das Zusammenwirken und die Aufgabenverteilung mit Fachbehörden und Dritten sind durch den Geschäftsbesorgungsvertrag und die Vereinbarung über die Erschließung der HafenCity verbindlich geregelt. Die aus diesem Sondervermögen finanzierten Baumaßnahmen unterliegen den Vorgaben dieser Drucksache.

Hamburgische Stadtentwässerung (HSE):

Die HSE führt die mit dem Stadtentwässerungssystem verbundenen Tiefbaumaßnahmen eigenständig durch. Sie finanziert ihre Baumaßnahmen grundsätzlich aus Gebühreneinnahmen. Für die haushaltsfinanzierten städtischen Erschließungen ist zu prüfen, ob sie dieser Drucksache unterliegen sollen.

Hamburger Hochbahn AG (HHA):

Die HHA betreibt als Nahverkehrsunternehmen U-Bahn- bzw. Buslinien, unterhält und erstellt teilweise die hierfür erforderlichen Infrastrukturanlagen. Eine projektbezogene Finanzierung erfolgt in Einzelfällen, wie zum Beispiel beim Bau der U-Bahnlinie U4 in die HafenCity, über Zuwendungen.

Internationale Gartenschau 2013 GmbH  
(igs 2013):

Die igs konzipiert, plant und führt im Wilhelmsburger Inselpark in 2013 eine internationale Gartenschau durch. Dafür realisiert sie im Parkgelände Projekte des Garten- und Landschaftsbaus und – unterstützt durch den LSBG – Brücken und Wasserbaumaßnahmen.

Die in Abschnitt 1.3.3 genannten Baudienststellen, Landesbetriebe und öffentlichen Unternehmen besitzen nach Einschätzung des Senats die erforderlichen Qualifikationen und erfüllen die Anforderungen, um Baumaßnahmen kostenstabil durchzuführen. Es ist keine abschließende Auflistung von Einheiten. Hier nicht aufgeführte Dienststellen und Unternehmen können mit Zustimmung der Senatskanzlei ebenfalls als Realisierungsträger für öffentlichen Baumaßnahmen tätig werden, sofern sie gegenüber dem Bedarfsträger nachweisen, dass sie einen vergleichbaren Standard aufweisen und organisatorisch und

fachlich in der Lage sind, die Anforderungen dieser Drucksache sowie der Vorschriften und Regelwerke zu erfüllen.

## 2. **Kostenstabiles Bauen – Voraussetzungen und Wirkungszusammenhänge**

### 2.1 Zentrale Ansatzpunkte

Der Erfolg eines Bauprojektes hängt neben der fristgerechten Erstellung und der Erfüllung der gestalterischen und funktionalen Anforderungen insbesondere von der Erreichung der Kostenziele ab. Neben den Investitionskosten müssen dabei auch die Planungs- und Betriebskosten betrachtet werden. Die Kostenbestandteile können in Abhängigkeit von der Projektart und der Größenordnung des Projektes stark variieren. Sie sind im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen genauer zu betrachten und durch die technischen Aufsichten zu prüfen. Der qualitative Zusammenhang zwischen dem Grad der Beeinflussbarkeit und den Projektkosten ist in der nachstehenden Abbildung dargestellt.

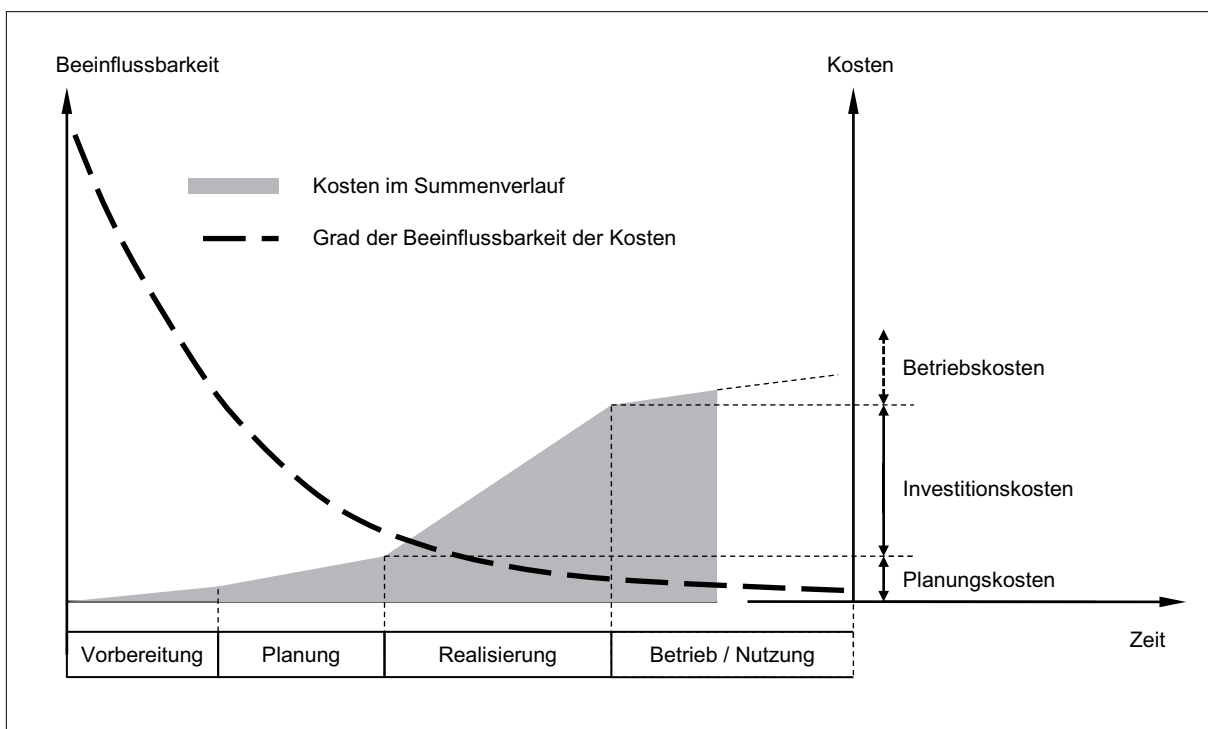


Abb. 1: Beeinflussbarkeit der Kosten in den unterschiedlichen Projektphasen

Weit überwiegend entscheidet sich in der Phase der Projektvorbereitung und -planung durch kostenbewusstes Handeln, welche Gesamtkosten ein Bauwerk auslöst. Während der Realisierungs- und Betriebsphase lässt sich hieran nur wenig ändern.

In jeder Projektphase können Fehler auftreten bzw. aufgedeckt werden, die sich kostenerhöhend auswirken. Die Kosten der Fehlerverhütung und -behebung erhöhen sich von Phase zu Phase im Projektfortschritt jeweils um ein Mehrfaches. Je später ein Fehler entdeckt wird, desto schwie-



riger und kostenintensiver wird seine Korrektur. Deshalb ist ein gutes Qualitäts- und ein funktionierendes Risikomanagement wegen der komplexen Herstellungsprozesse, knapper Personalkapazitäten und zunehmender Aufgaben eine wichtige Voraussetzung, um die Entdeckung und Ver-

meidung von Fehlern während der Planungs-, Entwurfs- und Bauvorbereitungsphase zu gewährleisten. Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung dieser sogenannten Fehlerkosten und den Projektphasen ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

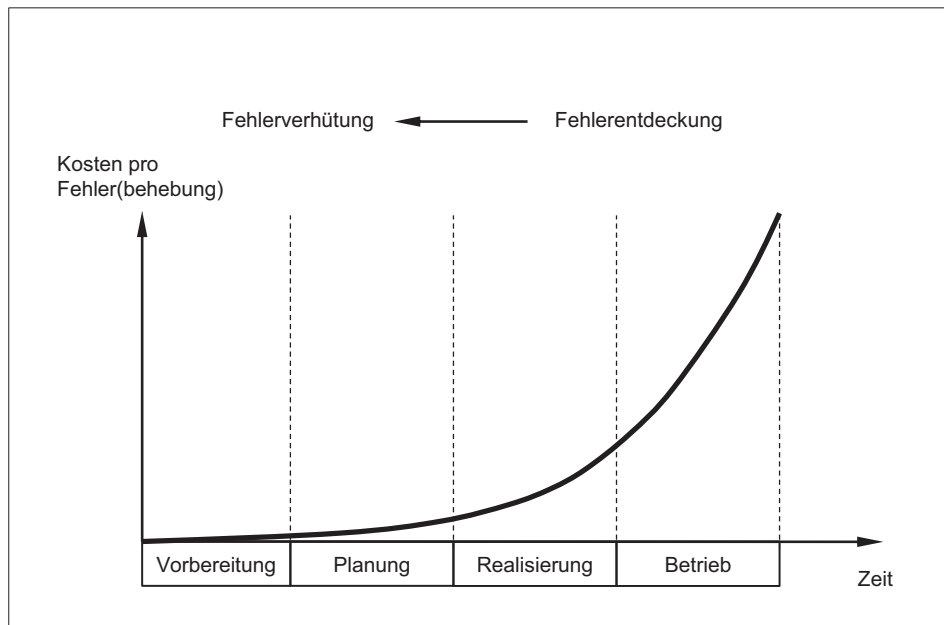


Abb. 2: Fehlerkostenentwicklung im Projektfortschritt

Der dargestellte Zusammenhang gilt analog auch für Planungsänderungen. Je später im Projektverlauf es zu einer Modifikation des ursprünglichen Planungssolls kommt, desto kostenträchtiger ist i.d.R. eine Berücksichtigung der Änderungen. Daher ist eine möglichst frühzeitige, systematische und abschließende Definition bzw. Konkretisierung des Planungssolls inklusive der Bau- bzw. Qualitätsstandards unter Einbeziehung aller Beteiligten bzw. Anspruchsberechtigten ein Garant für mehr Kostenstabilität bei öffentlichen Baumaßnahmen.

Der im Verhältnis zu den Gesamtkosten geringe Mitteleinsatz in der Phase der Projektvorbereitung und -planung in Verbindung mit dem erheblichen Potential der Kostenbeeinflussung führt zwangsläufig zu dem Schluss, dass nur eine Steigerung der Qualität bei Vorbereitung und Planung von Bauprojekten eine signifikante Verbesserung der Kostenstabilität bewirken kann.

Der Senat wird bei künftigen Bauprojekten verstärkt auf eine ausreichende Projektvorbereitung und -planung achten und entsprechende Zeitbedarfe in den Zeitplänen einkalkulieren. Es muss künftig der Grundsatz gelten: Kostenstabiles Bauen hat Vorrang vor schnellem Baubeginn.

## 2.2 Baukostenplanung

Bauwerke unterscheiden sich von den meisten anderen Wirtschaftsgütern wesentlich, da sie i.d.R. Unikate darstellen. Auf Grund der Standortgebundenheit trifft dieses selbst auf typisierte Bauwerke zu, da der „Grund und Boden“, auf dem ein Bauwerk steht oder errichtet werden soll einzigartig ist. Außerdem unterliegen die „Fertigungsbedingungen“ – anders als in der industriellen Serienproduktion – erheblichen externen Einflüssen. Darüber hinaus sind im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsgütern insbesondere für größere Infrastrukturmaßnahmen die Planungs- und Realisierungsprozesse sehr langwierig sowie die Nutzungs- bzw. Betriebszeiten von z. T. über 100 Jahren sehr langfristig. Da für Bauwerke keine Prototypen erstellt werden können, sind alle Kostenbetrachtungen in der Projektvorbereitungs- und -planungsphase i.d.R. auf der Grundlage von Erkenntnissen, die aus realisierten Baumaßnahmen gewonnen wurden, anzustellen. Die Einzigartigkeit baulicher Anlagen und die Notwendigkeit der Extrapolation bzw. Prognose von Kostendaten über große Zeiträume stellt eine besondere Herausforderung an die mit der Kostenplanung für Bauprojekte befassten Fachleute dar.

Die Kostenplanung umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen der Kostenermittlung und des Kostencontrollings (Kostenkontrolle und -steuerung). Kostenplanung ist ein kontinuierlicher und systematischer Prozess über alle Planungsphasen mit dem Ziel, ein Bauprojekt wirtschaftlich und kostentransparent sowie kostensicher zu realisieren.

Kostenermittlungen im Rahmen der Planung von Bauvorhaben dienen als Grundlagen für Finanzierungsüberlegungen und Kostenvorgaben, für Maßnahmen der Kostenkontrolle und der Kostensteuerung, für Planungs-, Vergabe- und Ausführungsentscheidungen sowie zum Nachweis der entstandenen Kosten. Die DIN 276 unterscheidet im Prozess des Projektfortschritts fünf Kostenermittlungsstufen: Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag und Kostenfeststellung.

Es ist für die fachliche und politische Entscheidungsfindung und deren Kommunikation von grundlegender Bedeutung, dass künftig alle Aussagen über Kosten eindeutig und unter Verwendung nur der Begriffe dieser Kostenermittlungsstufen zugeordnet werden und dass das Bewusstsein über die damit jeweils verbundenen Kostengenauigkeiten und -risiken allgemein präsent ist.

- Der **Kostenrahmen** dient als eine Grundlage für die Entscheidung über die Bedarfsplanung sowie grundsätzliche Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsüberlegungen und zur Festlegung der Kostenvorgabe. Die Kosten werden auf Grundlage von Kennwerten (z.B. Euro/m<sup>2</sup> Brückenfläche) ermittelt. Kostenermittlungen in der Phase der Bedarfsplanung wurden in der Vergangenheit auch als grobe Kostenschätzung o.ä. bezeichnet, ohne dass dieser Begriff näher definiert ist. Eine Kostenermittlung vor Beginn der eigentlichen Planungen erfolgt für Tief- und Ingenieurbauprojekte nur im Bedarfsfall, z. B. zur Vorbereitung der Entscheidung, ob Planungsmittel für ein Großprojekt eingesetzt werden sollen.
- Die **Kostenschätzung** ist eine überschlägige Kostenermittlung, der die Ergebnisse der Vorplanung (Abschluss Leistungsphase 2 der HOAI), Mengenschätzungen, erläuternde Angaben zu den planerischen Zusammenhängen, Vorgängen und Bedingungen sowie Angaben zum Baugrundstück und zur Erschließung zugrunde liegen. Die Kostenschätzung dient als eine Grundlage für die Entscheidung über die Fortführung des Projektes.
- Die **Kostenberechnung** ist eine Kostenermittlung auf Grundlage der Entwurfsplanung (Abschluss der Leistungsphase 3 der HOAI); ihr

liegen durchgearbeitete Entwurfszeichnungen und gegebenenfalls Detailzeichnungen sowie Mengenermittlungen und für die Berechnung und Beurteilung der Kosten relevante Erläuterungen zugrunde. Die Kostenberechnung ist Teil der Haushalts- und Ausführungsunterlagen<sup>4)</sup> nach §§ 24 und 54 LHO und dient als Grundlage für die weitere Entscheidung über die Fortführung des Projektes.

- Der **Kostenanschlag** ist eine Kostenermittlung auf Grundlage der Ausführungsvorbereitung. Ihm liegen die Entwurfsplanung (Ingenieurbau) oder Ausführungsplanung (Hochbau und Straßenbau), Leistungsbeschreibungen, Angebote, gegebenenfalls bereits erteilte Aufträge und entstandene Kosten zugrunde. Im Idealfall basiert der Kostenanschlag vollständig auf Angeboten und gegebenenfalls erteilten Aufträgen sowie Abrechnungen. In der Praxis muss aber bei Projekten mit mehreren zeitlich versetzten Vergaben der Kostenanschlag bis zum Vorliegen von Angeboten für alle Leistungen fortgeschrieben werden. Sofern ein Kostenanschlag nicht vollständig auf Angeboten, Aufträgen und Abrechnungen beruht, ist dieses stets deutlich zu machen und anzugeben, in welchem Umfang prognostizierte Kosten (aus der Kostenberechnung) in den Kostenanschlag eingeflossen sind. Je größer der Anteil an den Gesamtkosten ist, der durch Angebote, erteilte Aufträge und bereits entstandene Kosten belegt ist, desto näher kommt die Summe der im Kostenanschlag zusammengetragenen Kosten an die Realisierungskosten (Kostenfeststellung) heran.
- Die **Kostenfeststellung** ist eine Kostenermittlung auf Grundlage der geprüften Abrechnungsbelege (Rechnungen, Abrechnungszeichnungen etc.). Sie dient zum Nachweis der entstandenen Kosten sowie gegebenenfalls zu Vergleichen und Dokumentationen.

I.d.R. können mit Planungsfortschritt die Baukosten zunehmend exakter ermittelt werden bzw. nehmen die Unsicherheiten bei der Kostenermittlung durch eine Verfeinerung der Planung und dem damit verbundenen Erkenntnisgewinn über die verschiedenen Kostenermittlungsstufen ab. Wegen der mit einem Bauvorhaben verbundenen Unwägbarkeiten und dem Prognosecharakter von Kostenermittlungen wird den Planenden in Wis-

<sup>4)</sup> Bei Tief- und Ingenieurbaumaßnahmen entspricht die Haushaltsunterlage in der Regel einer Kostenschätzung. Die Ausführungsunterlage basiert auf einer Kostenberechnung.

senschaft und Rechtsprechung ein Toleranzrahmen zugebilligt, innerhalb dessen Abweichungen der tatsächlichen Kosten von den vorher ermittelten Kosten noch keinen Mangel der Leistung dar-

stellen. Anhand der folgenden Grafik wird der Zusammenhang zwischen den Kostenermittlungsstufen und der Entwicklung der Genauigkeit von Baukostenangaben im Projektverlauf dargestellt.

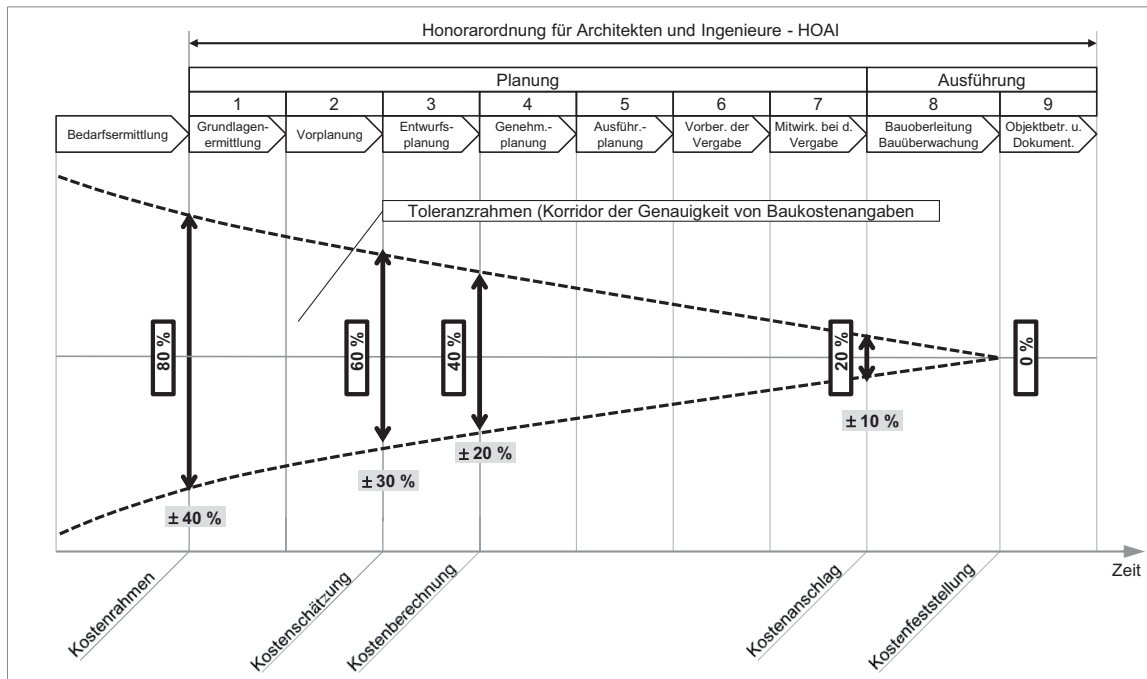


Abb. 3: Toleranzgrenzen der Genauigkeit von Baukostenangaben im Projektfortschritt<sup>5)</sup>

Der in der Abbildung 3 dargestellte trichterförmige Verlauf des Toleranzrahmens spiegelt (idealisiert) den Erkenntnisgewinn im Planungsfortschritt wieder. In der Praxis sind aber auch ganz andere Kostenentwicklungen bei Bauprojekten festzustellen – so treten z.B. häufig erhebliche Kostensteigerungen erst während der Bauphase zutage. Baukostensteigerungen können vielfältige Gründe haben. Es ist erforderlich, dass sich Bedarfs- und Realisierungsträger zukünftig bewusster und systematischer als bisher mit der Kostenentwicklung von Bauprojekten befassen. Bei einer Analyse von Kostenentwicklungen ist es empfehlenswert, zwischen den folgenden Ursachen für Kostensteigerungen zu differenzieren:

- **Kostenvarianz<sup>6)</sup>** ist bedingt durch die Tatsache, dass die Kosten für bekannte bzw. definierte Leistungen nur mit einer von der Planungstiefe abhängigen Genauigkeit prognostiziert werden können. Die Kostenvarianz ist nicht auf geänderte oder zusätzliche Leistungen zurückzuführen, sondern hat ihre Ursachen im Prognosecharakter der Kostenermittlung sowie den prozessbedingten Unschärfen der Planung.
- **Kostenrisiken** treten ein, wenn Kosten für Leistungen anfallen, deren Erfordernis nicht vor-

hersehbar war (z.B. Risiken durch Insolvenz des Auftragnehmers und höhere Gewalt) oder deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Kostenauswirkungen nicht exakt ermittelbar waren (z.B. Baugrundrisiko und Substanzrisiko).

- **Plan- bzw. Bausolländerungen**, die zu Kosten für zusätzliche Leistungen führen und die sich durch Modifikation technischer oder rechtlicher Vorschriften, neue Zielvorgaben zu Standards oder Projektanforderungen o.ä. ergeben.
- **Planungsfehler**, die Kosten für geänderte oder zusätzliche Leistungen verursachen.
- **Preissteigerungen**, die durch Inflation oder andere Marktpreisentwicklungen verursacht werden.

<sup>5)</sup> Quelle der Zahlenwerte: Kochendörfer, Bernd/Liebchen, Jens H./Viering, Markus G.: Bau-Projekt-Management. Grundlagen und Vorgehensweisen. Vieweg + Teubner Verlag, 2010, 4. Auflage.

<sup>6)</sup> Abweichung der prognostizierten von den tatsächlichen Kosten. Im Planungsstadium kann diese Abweichung nur im Sinne eines Genauigkeitsgrades eingeschätzt werden (z.B. ± 20 %).

In den folgenden drei Abschnitten werden Handlungsfelder aufgezeigt, mit denen das Ziel eines kostenstabilen und termingerechten Bauens erreicht werden soll. Diese Handlungsmodulare sind auch für bereits laufende Projekte anzuwenden, soweit dies möglich und sinnvoll ist.

### 3. Handlungsfelder Organisation und Strukturen

#### 3.1 Einführung eines einheitlichen Rollenmodells Bedarfsträger – Realisierungsträger

##### 3.1.1 Professionalisierung und Standardisierung der Projektvorbereitung

In der Vorprojektphase, d. h. vor Beginn der Planungstätigkeit, sind für jede Baumaßnahme diverse Regelungen und grundsätzliche Festlegungen erforderlich, die in Abhängigkeit von der technischen Komplexität, der wertmäßigen Größe und der Anzahl sowie Zusammensetzung der Projektbeteiligten mehr oder weniger stark ausgeprägt sind. Die „Organisation der Organisation“ hat einen entscheidenden Einfluss auf die Qualität des Planungs- und Ausführungsprozesses, die Kostenentwicklung sowie in Folge auf das fertiggestellte Bauwerk.

Der organisatorische Rahmen für die Projektvorbereitung im vorstehend genannten Sinne wird zukünftig durch die grundsätzliche Einführung eines Rollenmodells mit Rollendefinition für Bedarfs- und Realisierungsträger vorgegeben. Im Hinblick auf den Bau und Betrieb städtischer Gebäude und Anlagen wird damit eine klare Aufgabentrennung erreicht:

- Bedarfsträger, die Baumaßnahmen zur Erfüllung ihrer Fachaufgaben durchführen lassen, sind Senatsämter, Fachbehörden und Bezirksämter.
- Realisierungsträger, die das Bauwerk planen, bauen und teilweise auch betreiben sind die in Abschnitt 1.3.3 genannten Baudienststellen, Landesbetriebe und öffentliche Unternehmen.

Daneben kann es noch die Rolle des Eigentümers/Vermögensträgers geben, der keine unmittelbaren Aufgaben in der Bewirtschaftung wahrnimmt.

Dieses Rollenmodell gilt grundsätzlich für alle Baumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg. Ausnahmen für kleinere Maßnahmen unter 500.000 Euro sind möglich, wenn beim Bedarfsträger die Voraussetzungen für ein kostenstabiles Bauen im Sinne dieser Drucksache gewährleistet sind. Abweichungen vom Rollenmodell und der hier dargestellten Projektvorbereitung müssen bewusst und begründet stattfinden und bedürfen

immer einer Konsequenzbetrachtung, die zu dokumentieren ist.

Die Struktur des Rollenmodells impliziert die Konzentration des Sachverständigen für den Bau und die Instandsetzung bzw. Unterhaltung von Gebäuden und Anlagen bei den Realisierungsträgern. Die Bedarfsträger ihrerseits müssen dann über eigenen baufachlichen Sachverstand lediglich in dem Umfang verfügen, der für die Beauftragung der Realisierungsträger erforderlich ist. Gleichwohl kann es durchaus vorteilhaft oder erforderlich sein, dass auch bei den Bedarfsträgern Sachverstand vorhanden ist. Bei Spezialimmobilien (z.B. die Errichtung von Laboren) kommt der Bedarfsermittlung und damit auch dem baufachlichen Sachverstand des Bedarfsträgers eine besondere Bedeutung zu.

Da in der Phase der Bedarfsermittlung der Einfluss auf die Baukosten eines Projekts am größten ist, kommt der frühzeitigen Festlegung der Bau-standards und des Planungssolls eine wesentliche Bedeutung zu. Die Bedarfsträger müssen ihre Bedarfsplanung unter wirtschaftlichen Aspekten auf Grundlage der hierfür maßgeblichen Vorschriften durchführen; gegebenenfalls ist auf das Beratungsangebot der Finanzbehörde bei der Aufstellung von Raumprogrammen zurückzugreifen.

Wichtig ist, dass die Aufgaben und das Zusammenwirken der Akteure in der Anfangsphase eines Projektes eindeutig definiert werden und sich am Modell in der Anlage orientieren.

Die Entscheidung, welcher Realisierungsträger beauftragt wird, liegt (mit Ausnahme von Andiengeboten) beim Bedarfsträger. Der Bedarfsträger ist dafür verantwortlich, dass nur Realisierungsträger mit der für die jeweilige Bauaufgabe erforderlichen Fachkompetenz und Leistungsfähigkeit beauftragt werden. Er formuliert im Projektauftrag klar seine Erwartungen und Entscheidungsvorbehalte an das Projekt bzw. die Projektabwicklung. Sofern für das Projekt besondere Anforderungen an die Kostenermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestehen, ist dieses im Rahmen der Projektbeauftragung dem Realisierungsträger vorzugeben. Eine solche besondere Anforderung könnte z.B. eine hohe Kostengenauigkeit in einem frühen Projektstadium als Entscheidungsgrundlage für oder gegen die Fortsetzung eines Projektes sein.

Projektkonstellationen, bei denen die Ergebnisverantwortung auf weitere Projektbeteiligte (teilweise) übertragen wird, sind zu vermeiden. Vielmehr sind zukünftig alle projektrelevanten Ent-



scheidungen zu Kosten, Qualität und Terminen nur von den beiden Akteuren – Bedarfs- und Realisierungsträger – zu treffen. Hierbei sind der Handlungsrahmen und die Befugnisse des Realisierungsträgers durch Vorgaben des Bedarfsträgers im Zuge der Projektbeauftragung eindeutig zu regeln. Vereinbarungen zwischen den Bedarfs- und Realisierungsträgern sollten auf die Merkmale und Eigenheiten im Hoch-, Tief- und Landschaftsbau eingehen und die unterschiedlichen Besonderheiten widerspiegeln.

Der Realisierungsträger fungiert nach seiner Beauftragung im Rahmen der formulierten Vorgaben als Geschäftsbesorger, d.h. ihm werden mit dem Projektauftrag eine definierte Kompetenz und Verantwortung zugewiesen, in dessen Grenzen er selbständig Entscheidungen treffen darf. Dieses impliziert die Pflicht, bei wesentlichen Abweichungen von den Vorgaben den Bedarfsträger zu informieren.

Dem **Bedarfsträger** kommen im Rahmen der Projektvorbereitung u.a. die folgenden Aufgaben zu:

- Aufbau einer geeigneten Verantwortungsstruktur (bei größeren Maßnahmen bietet sich hierfür eine Projektorganisation an),
- Organisatorische und vertragliche Einbindung Dritter (z.B. Investoren, DB AG),
- Bedarfsermittlung,
- Beschaffung der Finanzmittel (einschl. Einstellung von Honorarkosten oder eines Pauschalansatzes zur Ermittlung des Kostenrahmens in den Haushaltsplan),
- Auswahl und Beauftragung eines Realisierungsträgers,
- Abstimmungen mit dem Eigentümer/Vermögensträger,
- Entwicklung von Vorgaben bzw. Anforderungen für den Realisierungsträger zum Projekt bzw. zur Projektabwicklung:
  - Projektziel (strategische/übergeordnete Vorgaben, Bezug und Abgrenzung zu anderen Projekten etc.),
  - Budget bzw. Kostenobergrenzen (gegebenenfalls auch als Kennziffer – z.B. Euro/Flächeneinheit),
  - Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
  - Baukostengenauigkeit bzw. -qualität,
  - Termine, Meilensteine,
  - (politische) Entscheidungsstufen,
  - Bau- und Qualitätsstandards (z.B. energetische Anforderungen),

- Berichtswesen und Informationspflichten (z.B. Einbindung Baubehörde der Senatskanzlei bei großen Bauprojekten),
- Projektmarketing und die Informations- bzw. Kommunikationsstrategie sowie
- Öffentlichkeits- und Gremienarbeit.

Der Bedarfsträger kann in besonderen Fällen (insbesondere bei ständig wiederkehrenden Betriebs-, Unterhaltung- und (Grund-)Instandsetzungsmaßnahmen an Infrastrukturanlagen) Teile seiner Aufgaben dem Realisierungsträger übertragen. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass der Bedarfsträger einen definierten Handlungsrahmen für den Realisierungsträger vorgibt und die Ergebnisse des Realisierungsträgers regelmäßig durch den Bedarfsträger überprüft werden (z.B. durch ein geeignetes Berichtswesen).

Regelhaft kommen dem **Realisierungsträger** im Rahmen der Projektvorbereitung unter Berücksichtigung der vom Bedarfsträger formulierten Anforderungen und Vorgaben insbesondere die folgenden Aufgaben zu:

- Verhandlung des Projektauftrages mit dem Bedarfsträger,
- Aufbau einer Projektorganisation,
- Ressourcenplanung (Eigen- und Fremdleistungen),
- Aufbau eines Kosten- und Kostenrisikomanagements,
- Aufbau eines Qualitäts- und Änderungsmanagements,
- Projektcontrolling,
- Projektstrukturplanung (Teilprojekte, Arbeitspakete etc.),
- Terminplanung (Meilensteine, Projektphasen, Entscheidungsstufen etc.),
- Projektumfeldanalyse und
- Entwicklung von Vorgaben für das Nachtragsmanagement und dessen Anwendung.

Das Projektcontrolling ist Aufgabe der Realisierungsträger, die den Bedarfsträgern regelmäßig (in der Regel im Quartal, bei Bedarf kürzer) über Planungs- bzw. Baufortschritt, Kosten, Termine und Risiken berichten. Gegebenenfalls sind auch Angaben zu Qualität, Verträgen, rechtlichen Themen und Konflikten zu machen.

Im Grundsatz muss gelten, dass kein Bauprojekt ohne ausreichende Projektvorbereitung begonnen werden darf. Für jedes Projekt muss es ein definiertes Phasenkonzept geben, dass sich an den Leistungsphasen der HOAI orientieren kann. Dieses muss auch die (politische) Kommunikation



und Entscheidung umfassen. Der Senat und die Bürgerschaft dürfen nicht in Großprojekte „hineinstolpern“, die irgendwann nicht rückholbar sind. Die Grundsatzentscheidung wird i.d.R. nur auf einem Kostenrahmen beruhen und zur Bereitstellung von Planungsmitteln führen. Die haushaltsrechtliche Selbstverständlichkeit, dass die endgültige Entscheidung erst nach Vorlage der Haushaltsunterlagen fallen darf, muss in der Praxis umgesetzt und von allen Seiten gleichermaßen beachtet werden. Je komplexer und kostenträchtiger ein Bauprojekt ist, desto systematischer und „bewusster“ muss das Phasenkonzept im Rahmen der Projektvorbereitung vom Bedarfsträger definiert bzw. festgelegt werden. Die Realisierungsträger sind hierbei gefordert, die Bauprojekten immanenten Kostenvarianzen und -risiken transparenter als bisher in den Entscheidungsvorlagen darzustellen.

Die Bedarfs- und Realisierungsträger regeln die organisatorische Projektvorbereitung im Sinne dieser Drucksache einvernehmlich und legen dies in schriftlicher Form fest. Bestehende Geschäftsprozesse bzw. Projekthandbücher sind gegebenenfalls an dieses neue Rollenmodell anzupassen.

### Zuwendungen

Bei Baumaßnahmen, die im Rahmen von Zuwendungen finanziert werden, ist ebenfalls dem Rollenmodell zu folgen.

Bei Zuwendungen an eine Tochterorganisation (s. Abschnitt 1.3.2) entscheidet der Zuwendungsempfänger in Rücksprache mit der zuwendungsgebenden Dienststelle (i.d.R. Fachbehörde), welcher öffentliche Realisierungsträger das Projekt umsetzen soll.

Der Bedarfsträger (Zuwendungsgeber) legt im Vorwege fest, welche Aufgaben des Bedarfsträgers dem Zuwendungsempfänger übertragen werden. Das Zuwendungsverfahren zwischen Bedarfsträger und Zuwendungsempfänger richtet sich nach der LHO bzw. den Verwaltungsvorschriften hierzu (insbesondere VV zu §44 LHO und VV-Bau). Zuwendungsempfänger und Realisierungsträger wickeln Projektvorbereitung, Beauftragung und Durchführung des Bauprojektes analog dem Rollenmodell ab.

Zuwendungen an einen der in Abschnitt 1.3 genannten Realisierungsträger sind ebenfalls im Sinne des Rollenmodells abzuwickeln. In diesem Fall ist der Zuwendungsempfänger identisch mit dem Realisierungsträger.

Bei Zuwendungen an Organisationen, die keine Tochterorganisationen der Freien und Hansestadt Hamburg sind (externe Dritte), hat der Zuwendungsgeber vor Bewilligung der Zuwendung zu prüfen, ob eine Einhaltung bzw. Anwendung der mit dieser Drucksache entwickelten Vorgaben durch den Zuwendungsempfänger gesichert ist (siehe VV zu §44 LHO). Der Zuwendungsempfänger kann zur Sicherstellung dieser Vorgaben auf einen öffentlichen oder privaten Realisierungsträger zurückgreifen oder die Maßnahme selber durchführen. Das bestehende Regelwerk beinhaltet diverse Vorgaben für den Zuwendungsnehmer (z. B. zu den Themen Baurechnung, Verwendungsnachweise und Vergabeverfahren). Allerdings ist eine direkte Einflussnahme des Zuwendungsgebers auf die Projektorganisation des Zuwendungsempfängers oder die Abwicklung bzw. Steuerung des Zuwendungsprojektes nicht bzw. nur sehr begrenzt möglich. Grundsätzlich steht der Zuwendungsnehmer in der Pflicht, sich geeignete Strukturen für die Realisierung des Zuwendungsprojektes zu schaffen. Die Verpflichtung zur Beratung des Zuwendungsempfängers durch den Zuwendungsgeber bleibt hiervon unbenommen.

#### 3.1.2 Aufbau von internen Auftragsverhältnissen bei den Bezirksämtern

Für große Bauprojekte der Bezirksämter sollen zukünftig interne Auftragsverhältnisse definiert und der Leistungserbringung zu Grunde gelegt werden.

Auch hier soll das Rollenmodell mit den Aufgaben und Pflichten der Bedarfs- und Realisierungsträger grundsätzlich gelten.

Es ist zu prüfen, wie diese internen Auftragsverhältnisse eingeführt und umgesetzt werden können. Dabei ist vor allem festzulegen, welche Wertgrenze für Bauprojekte eingeführt werden soll und wie die Rollen in vereinfachter Form in Abhängigkeit zu der Komplexität und den Kosten eines Bauprojektes sinnvoll ausgeprägt werden sollten.

#### 3.2 Wettbewerb und Spezialisierung der Realisierungsträger

Hamburg benötigt eine überschaubare Anzahl von Realisierungsträgern, die über die notwendige Kompetenz und Leistungsfähigkeit verfügen, große Bauvorhaben zu entwickeln und zu steuern. Jeder Realisierungsträger hat seine spezifischen Erfahrungen und Stärken und bietet seine Leistungen auf dem verwaltungsinternen Markt an. Die Realisierungsträger stehen in einem gewissen Wettbewerb, der insbesondere Qualität,

Termintreue, Wirtschaftlichkeit, Kostenstabilität und Nutzerzufriedenheit umfasst. Der Wettbewerb umfasst auch solche Realisierungsträger, die gleichzeitig Bedarfsträger sind. Die Bedarfsträger entscheiden auf Grund dieser Aspekte über die Auswahl eines Realisierungsträgers.

Ein Wettbewerb ist unverzichtbar, er darf aber die Bereitschaft zur Kooperation im gesamtstädtischen Interesse nicht überlagern. Die Realisierungsträger müssen sich bei gleichartigen Aufgaben gegenseitig austauschen und unterstützen.

Mit dem Bedarfsträger–Realisierungsträger–Modell ist grundsätzlich die Voraussetzung für einen Wettbewerb um Aufträge der öffentlichen Bau-Bedarfsträger geschaffen. Es sind dabei folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Realisierungsträger müssen eine kritische Größe haben, um ausreichend Kompetenz für die wirtschaftliche und kostenstabile Abarbeitung von Aufträgen vorhalten zu können. Dementsprechend sollten sich die Realisierungsträger jeweils auf bestimmte Bausektoren spezialisieren.
- Grundsätzlich sollen im Rahmen des Qualitäts- und Leistungswettbewerbs die Ergebnisse abgeschlossener Projekte über die Berücksichtigung eines Realisierungsträgers bei zukünftigen Projekten entscheiden.
- Die Anzahl der Realisierungsträger sollte so groß sein, dass ein objektiver Vergleich zwischen ihren Leistungen und damit ein Wettbewerb im o. g. Sinne möglich ist.
- Da der verwaltungsinterne Markt begrenzt ist, muss auch im städtischen Interesse für die Realisierungsträger die Planungssicherheit gegeben sein. Daher haben Bedarfsträger ihre geplanten Projekte frühzeitig den Realisierungsträgern anzuzeigen, damit sich diese personell und fachlich darauf einstellen können. Größere Veränderungen an einem regelhaften Auftragsvolumen ist den Realisierungsträgern ebenfalls rechtzeitig anzuzeigen.
- Die als Realisierungsträger für öffentliche Baumaßnahmen zur Verfügung stehenden öffentlichen Unternehmen (s. Abschnitt 1.3.3) sind In-House-vergabefähig, da die Freien und Hansestadt Hamburg eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausübt und sie ihre Tätigkeit im Wesentlichen, also nahezu ausschließlich, für die an ihnen beteiligten öffentlichen Körperschaften erbringen. Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe im Wege einer In-House-Vergabe fällt nicht unter die vergaberechtlichen Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der

Vergabeverordnung und kann daher freihändig ohne Ausschreibung erfolgen. Eine Ausschreibung ist in diesen Fällen nicht erforderlich, vielmehr soll es wegen des damit verbundenen Aufwandes keine Ausschreibung bzw. keinen Preiswettbewerb für einzelne Projekte geben.

- Für bestimmte Baubereiche ist (z.B. durch Andiengebote oder Zuständigkeitsregelungen) festgelegt, welche Realisierungsträger in Frage kommen. Es erfolgt also keine Auswahlentscheidung im Einzelfall. Die Festlegung einzelner Realisierungsträger auf bestimmte Baubereiche ist regelmäßig zu hinterfragen und gegebenenfalls zu aktualisieren.
- Der Auftrag soll nur an ein Unternehmen/Dienststelle vergeben werden, dessen Geschäftszweck, Aufgabenbereich und Zielbild mit dem Vorhaben übereinstimmen.

### 3.3 Weiterentwicklung des Mieter-Vermieter-Modells

An vielen öffentlichen Gebäuden ist ein Sanierungsstau zu verzeichnen, der für die Zukunft auf Grund fortschreitender Verschlechterung des baulichen Zustandes Risiken sowohl für die fachliche Nutzung als auch für den Haushalt birgt.

Der Senat beabsichtigt daher zur Vereinheitlichung und auf Grund von Effizienz- und Transparenzvorteilen für alle öffentlichen Gebäude schrittweise das Mieter-Vermieter-Modell (MVM) einzuführen. Die Einrichtung eines stadtweiten Organisationsmodells mit dem Ziel der Sicherstellung eines professionellen Gebäudemanagements soll eine effiziente Gebäudenutzung und wirtschaftliche Immobilienbewirtschaftung gewährleisten.

Ziel sollte dabei eine übersichtliche Organisation mit klaren Verantwortlichkeiten sein. Kern ist die klare funktionale Trennung der Rollen zwischen Mieter und Vermieter.

Die Einführung einer objektbezogenen Miete ist der Schlüssel für die Bedarfssteuerung auf der Mieter-Seite und für die Leistungserbringung auf der Vermieter-Seite. Die Miete soll die langfristigen Kosten repräsentieren, die durch eine Immobilie verursacht werden. Sie setzt damit den richtigen Maßstab für eine effiziente Leistungserbringung innerhalb der vorgegebenen Standards und Rahmenbedingungen. Auf der Vermieterseite ist die Miete ebenso der Maßstab für die Leistungserbringung.

Für Bau und Betrieb der staatlichen Schulimmobilien wird das Prinzip der Rollentrennung bereits umgesetzt (vgl. Drucksache 20/5317). Zur genauen Ausgestaltung des Mieter-Vermieter-Mo-

dells im Übrigen wird eine separate Drucksache erarbeitet.

### 3.4 Baufachliche Instanz im Hochbau

Im Hinblick auf die Bedarfsermittlung, die Festlegung von qualitativen Standards in baulicher, energetischer und betrieblicher Hinsicht sowie das Controlling über die Laufzeit des Bewirtschaftungsmodells sind die Bedarfsträger im Hochbaubereich auf fachliche Unterstützung angewiesen. Für die Bedarfsträger ist es unerlässlich, mit den Realisierungsträgern auf Augenhöhe verhandeln zu können. Der für die Beratung der Bedarfsträger notwendige baufachliche Sachverstand soll deshalb bei der BSU vorgehalten werden. Durch die Einrichtung eines „Kompetenzzentrums Hochbau“ bei der BSU kann einerseits ein breiter Sachverstand effizient vorgehalten und andererseits der Gefahr sich dezentral entwickelnder kleiner „Baureferate“ vorgebeugt werden. Insofern soll das Kompetenzzentrum bei Bedarf auch weitestgehend die Bezirksämter als Bedarfsträger bei ihren Aufgaben unterstützen, da dort die ingenieurtechnische Hochbaukompetenz nicht mehr überall zur Verfügung steht.

Die Freie und Hansestadt Hamburg erhält sich damit ein Mindestmaß an eigenem hochbaulichen Sachverstand und ist auch künftig in der Lage, auf unterschiedliche Situationen mit eigenem Know-how reagieren zu können. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob der Aufbau einer zentralen Stelle für Zuwendungsprüfung des Hochbaus oder eine Technische Aufsicht hier angesiedelt werden kann.

Die Konzentration des notwendigen Bausachverständnisses bei der BSU ist sinnvoll, weil die BSU als zuständige Fachbehörde die ministeriellen (Regelwerk, Standardsetzung) und zentralen (z.B. Energieeinkauf und Energiemanagement, Tariflohnkontrolle) Aufgaben wahrnimmt. Damit besteht auch künftig für Senat und Bürgerschaft die Möglichkeit einer zentralen baufachlichen Steuerung über die Gestaltung des Regelwerks und über die Definition von Standards. Die direkte Einwirkungsmöglichkeit der Politik, die sowohl zur Wahrnehmung der Verantwortung für die bauliche und energetische Qualität als auch den wirtschaftlichen Umgang mit öffentlich genutzten Immobilien erforderlich ist, bleibt insoweit uneingeschränkt erhalten.

### 3.5 Zentrales Bau-Monitoring

Im Arbeitsprogramm des Senats heißt es:

„Für große öffentliche Bauprojekte soll getrennt von der organisatorischen Durchführung der Vor-

haben in der Senatskanzlei ein Monitoring eingerichtet werden, das die Kosten und Zeitpläne von der ersten Mittelveranschlagung bis zur Inbetriebnahme im Blick behält“.

Dem neuen Bau-Monitoring werden künftig alle Bauvorhaben ab 10 Mio. Euro Baukosten unterliegen, die durch die in Abschnitt 1.3.2 festgelegten Fachbehörden, Dienststellen und Organisationseinheiten verantwortet werden. Dies gilt entsprechend auch für alle projektbezogenen Zuwendungen.

Investitionsprogramme ab 10 Mio. Euro Baukosten unterliegen einer gesonderten Betrachtung vor Aufnahme in das Bau-Monitoring. Die Senatskanzlei entscheidet hierüber nach Rücksprache mit der Fachbehörde. Bauprogramme sind in ihrer Gesamtheit abzubilden, wenn die termin- und kostengerechte Abarbeitung von besonderem Interesse ist. Für die Darstellung der Investitionsprogramme und der dazugehörigen Einzelmaßnahmen wird von der Senatskanzlei ein gesondertes Darstellungs- bzw. Berichtsformat entwickelt. Bauprogramme, die im Rahmen der jährlich zugewiesenen Haushaltsmittel aufgestellt werden, unterliegen regelhaft nicht dem Bau-Monitoring.

In das Bau-Monitoring werden grundsätzlich alle nach Beschluss dieser Drucksache noch nicht in der Bauphase befindlichen Bauwerke aufgenommen. Die Senatskanzlei bestimmt im Einzelfall weitere einzubeziehende Bauprojekte und -programme.

Das Monitoring in der Senatskanzlei umfasst mehrere Schritte:

#### 1. Planungsübersicht

Die Bedarfsträger übersenden der Senatskanzlei eine Übersicht der in Planung stehenden Maßnahmen einschließlich eines groben Zeitplans.

In diesem Verfahren nicht erfasste, jedoch dem Monitoring unterliegende Projekte von städtischen Unternehmen werden in die Planungsübersicht aufgenommen, wenn der Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsrat ihre Aufnahme in den Investitionsplan bzw. die mittelfristige Finanzplanung des Unternehmens beschlossen hat. Hierüber ist die Senatskanzlei durch die jeweils zuständige Beteiligungsverwaltung der Aufsichtführenden Behörden zu informieren.

#### 2. Projektstruktur

Der Bedarfsträger entwickelt gemeinsam mit einem Realisierungsträger (analog dem in 3.1 vorgegebenen Rollenmodell) eine Projektstruktur und legt diese zusammen mit den wesentlichen

Projektanforderungen und -vorgaben der Senatskanzlei für eine Plausibilitätsprüfung vor.

### 3. Vierteljährliche und anlassbezogene Fortschrittsberichte

Die Bedarfsträger übermitteln für alle ihre dem Monitoring unterliegenden Maßnahmen vierteljährlich einen vom Realisierungsträger verantwortlich verfassten Fortschrittsbericht, aus dem hervorgeht, ob die Kosten- und Zeitpläne eingehalten werden. Soweit das nicht der Fall ist, sind Konsequenzbetrachtungen (z. B. Einsparungsmöglichkeiten, Beschleunigungsmaßnahmen) anzufügen.

Bei absehbarer Überschreitung des Kosten- oder Zeitplans sowie wesentlichen Änderungen an der Baumaßnahme gegenüber der Planung hat der Bedarfsträger initiativ Bericht zu erstatten. Die Senatskanzlei gleicht die Ist- und Planzahlen ab.

Die bedarfstragende Fachbehörde hat bei Überschreitung der im Haushalt veranschlagten Ansätze im Rahmen der festgelegten Deckungsmöglichkeiten für einen Ausgleich zu sorgen; gegebenenfalls ist eine Nachforderungsdrucksache anzufertigen.

### 4. Jahresbericht

Die Senatskanzlei erstellt jährlich einen Bericht über die Ergebnisse des Monitoring für Senat und Bürgerschaft. Der Bericht soll auch die Kostenentwicklung einzelveranschlagter und abgeschlossener Baumaßnahmen zwischen 6 und 10 Mio. Euro einschließlich des Nachweises über Preissteigerung und Eintritt besonderer Kostenrisiken beinhalten.

Über eine Ausweitung des Baumonitorings und des Berichtswesens auf alle einzelveranschlagten Maßnahmen ab 6 Mio. Euro wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

Die hier beschriebenen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Monitoring sind unabhängig vom Haushalts- und MifriFi-Verfahren. Für die Aufstellung des Haushalts und bei der Bewirtschaftung sind die einschlägigen Regelungen der entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VV-Aufstellung und VV-Bewirtschaftung) zu beachten.

## 4. Handlungsfelder Projektabwicklung und Kostenentwicklung

### 4.1 Kostentransparenz in Kostenunterlagen

Der Erläuterung und Darstellung der Kostengauigkeit und Kostenrisiken ist zukünftig in Kostenunterlagen, insbesondere bei einzeln veranschlagten Maßnahmen, mehr Raum einzuräu-

men. Neben den Haushalts-, Ausführungs- und Planungsunterlagen nach LHO und den Verwaltungsvorschriften sind hier auch Vorlagen an den Senat, die Bürgerschaft, die Deputationen und andere entscheidende Gremien (Verwaltungsräte, Aufsichtsräte), in denen ein Projekt vorgestellt wird oder eine (Grundsatz-)Entscheidung zu einem Projekt erbeten wird, gemeint.

In jeder Unterlage ist zukünftig auf folgende Aspekte einzugehen:

- Es ist zu erläutern, in welcher Planungsphase sich das Projekt befindet und welche grundsätzlichen Auswirkungen der Planungsstand auf die Qualität bzw. Verlässlichkeit der Kostangaben hat. Die Kostenermittlungsstufe (z.B. Kostenschätzung) ist zu benennen und die Qualität der Planungsgrundlagen, auf die die Kostenermittlung aufbaut, ist zu beschreiben.
- Es ist eine Einschätzung der Genauigkeit der Kostenermittlung vorzunehmen. Hierzu ist ein Wert für die Kostenvarianz anzugeben (im Sinne eines Genauigkeitsgrades, z.B.  $\pm 20\%$ ). Bei dieser Angabe handelt es sich nicht um den in Abschnitt 2.2 genannten rechtlichen Toleranzrahmen, sondern um eine die projektspezifischen Planungsrandbedingungen berücksichtigende Einschätzung der Kostengauigkeit durch den Planungsverantwortlichen bzw. Projektleiter.
- Art, Umfang und Eintrittswahrscheinlichkeit der vorhersehbaren Kostenrisiken sind zu beschreiben bzw. zu erläutern. Die Größenordnung oder die Bandbreite des jeweiligen Kostenrisikos ist in seinen finanziellen Auswirkungen darzustellen. Bei dieser Risikobetrachtung geht es nicht um eine Beschreibung bzw. Darstellung aller denkbaren, hypothetischen Szenarien, die zu Mehrkosten führen können. Es werden nur solche Kostenrisiken näher betrachtet, die sich aus der Erfahrung von anderen Baumaßnahmen ableiten lassen oder für die es andere konkrete Indizien gibt. Art und Umfang der Betrachtung der Kostenrisiken haben sich im Sinne der Arbeitseffizienz und Verhältnismäßigkeit an der wertmäßigen Größenordnung und dem Kostenrisikopotential des Projektes zu orientieren. I.d.R. werden die Aussagen zu Kostenrisiken auf einer Einschätzung des verantwortlichen Planers bzw. Projektleiters beruhen. Bei komplexen und bautechnisch schwierigen Projekten mit hohem Kostenrisikopotential sind zur Einschätzung und Bewertung von Kostenrisiken und deren möglichen Kostenauswirkungen vertiefte Un-



tersuchungen anzustellen. Gegebenenfalls sind hierzu externe Dienstleister einzuschalten.

- Die bereits ergriffenen und im weiteren Projektverlauf noch durchzuführenden Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Kostenrisiken sind darzustellen. Hierbei ist auch zu erläutern, für welche Kostenrisiken ein erhöhter Untersuchungs- bzw. Planungsaufwand erforderlich wurde (z.B. Untersuchungen risikobehafteter Konstruktionen, Bauabläufe und Bauverfahrenstechniken; verstärkte Baugrund- und Substanzuntersuchungen).

Erfahrungsgemäß sind Projekte, die unter Zeitdruck geplant und realisiert werden müssen, besonders anfällig für Kostensteigerungen, da Kosten zu ungenau ermittelt und Kostenrisiken übersehen werden. Auch in Zukunft werden sich finanzielle Fehleinschätzungen in Projekten, für die nicht ausreichend Planungszeit zur Verfügung steht, nicht vollständig vermeiden lassen, weil z.B. der Zeitkorridor von Externen vorgegeben wird (z.B. Infrastrukturleistungen für terminierte Gewerbeansiedlungen oder Großereignisse). Nur eine wahrheitsgemäße Darstellung des Kenntnisstandes bzgl. der Kosten in Verbindung mit einer Abschätzung der möglichen Kostenbandbreite kann für derartige Projekte eine Verbesserung der Kostentransparenz gegenüber den Entscheidungsträgern bewirken.

## 4.2 Unabhängige Prüfung von Kostenunterlagen

### 4.2.1 Einrichtung Technischer Aufsichtsinstanzen

Der Technischen Aufsichtsinstanz obliegt die Prüfung und Genehmigung der Planungsunterlagen, Kostenschätzungen und haushaltsrechtlichen Unterlagen<sup>7)</sup>. Sie ist eine von den Planungs- und Entwurfsstellen unabhängige Prüfinstanz, die im Wesentlichen folgende Inhalte der o. g. Unterlagen prüft:

- Einhaltung bzw. Erfüllung der aktuellen planerischen Rahmenbedingungen,
- Untersuchung funktionaler und technischer Alternativen,
- Vollständigkeit,
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
- Übereinstimmung mit den Zielsetzungen und Aufgabenstellungen der Bedarfsträger bzw. des Senats und der Bürgerschaft sowie den Behörden-, Amts- oder Geschäftsleitungen,
- Einfügen in das Gesamtkonzept und
- Zweckmäßigkeit nach Art und Umfang.

Eine unabhängige Prüfung von Haushalts- und Ausführungsunterlagen (HU-Bau nach §24, AU-

Bau nach §54 LHO) durch eine Technische Aufsichtsinstanz wird derzeit im Amt für Umweltschutz, im Amt für Landes- und Landschaftsplanung sowie im Landesbetrieb für Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) praktiziert. Die Bezirksämter lassen ihre Haushaltsunterlagen für Tiefbauprojekte über 2,5 Mio. Euro Baukosten von der Technischen Aufsichtsinstanz des LSBG prüfen und genehmigen. Für Hochbaumaßnahmen wurde die Vorgabe zur Vorlage einer Haushaltsunterlage zur Anmeldung im Haushaltsverfahren und eine Prüfung der Haushaltsunterlagen durch eine Technische Aufsichtsinstanz im Rahmen des Projektes „Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung – PROBAU –“ (1992–1995) abgeschafft. Entsprechend der Drucksache 2012/684 „Entflechtung von Aufgaben und Vermeidung von Doppelarbeit“ soll die Zuständigkeit für den Teilbereich – Technische Aufsicht für bezirkliche Landschaftsmaßnahmen – auf die Bezirksämter übertragen werden.

Zukünftig sind – unabhängig von der Art der Veranschlagung (Einzel- oder Globalveranschlagung) – Haushalts- bzw. Kostenunterlagen für alle Bauvorhaben des Hoch- und Tiefbaus ab 1,0 Mio. Euro Baukosten von einer Technischen Aufsicht im o.g. Sinne zu prüfen. Die Unterlagen für Vorhaben des Landschaftsbau sind ab 500.000 Euro zu prüfen. Dafür ist bei allen Realisierungsträgern eine Technische Aufsicht einzurichten, die organisatorisch losgelöst und weisungsunabhängig von der Planungs- und Entwurfsstelle angebunden ist. Sofern der Realisierungsträger dies nicht sicherstellen oder keine eigene fachliche Kapazität hierfür vorhalten kann oder möchte, sind Technische Aufsichten von anderen Realisierungsträgern mit der Prüfung von Kostenunterlagen zu beauftragen. Diese Beauftragung ist frühzeitig und möglichst langfristig zu vereinbaren, um die erforderlichen Kapazitäten termingerecht zur Verfügung zu stellen. Der Aufbau der Technischen Aufsichten im Hochbau und die Erweiterung der Prüfung im Tiefbau auf Maßnahmen ab 1,0 Mio. Euro kann gegebenenfalls schrittweise erfolgen.

Die Technischen Aufsichten sollen insbesondere bei großen, komplexen Bauprojekten mit ihrer Erfahrung und Fachkompetenz bereits während der

<sup>7)</sup> Der Aufgaben- bzw. Verantwortungsbereich der Technischen Aufsichtsinstanz ist für den Tiefbaubereich in den Verwaltungsvorschriften zu §§ 24, 54 LHO sowie u. a. in der Dienstanweisung für die Aufstellung von Planungsunterlagen, Kostenschätzungen und haushaltsrechtlichen Unterlagen bei öffentlichen Ingenieurbaumaßnahmen geregelt.



Entwurfsarbeit und bei der Aufstellung der Kostenunterlagen als Ansprechpartner dienen und frühzeitig Aspekte der Wirtschaftlichkeit, Standards, Kostenrisiken und Kostengenauigkeit einbringen bzw. Unzulänglichkeiten in der Bearbeitung aufdecken. Um dies effizient, unbürokratisch und kurzfristig umsetzen zu können, ist die direkte Ansiedlung der Technischen Aufsichten bei den Realisierungsträgern sinnvoll. Die notwendige Unabhängigkeit der Technischen Aufsicht gegenüber den Planungs- und Entwurfseinheiten ist intern, auch mittels der Aufsichtsorgane zu gewährleisten.

Für eine erfolgreiche Arbeit der Prüfinstanzen sind folgende Voraussetzungen zu schaffen:

- ausreichende Kompetenz und Personalressourcen,
- Unabhängigkeit innerhalb der Organisationseinheiten und
- ausreichende Prüffristen.

Bei Zuwendungsbauten ist gem. VV-Bau durch die Bewilligungsbehörde eine Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen durchzuführen bzw. zu veranlassen. Eine zusätzliche Prüfung einer Technischen Aufsicht auf Seiten des Realisierungsträgers ist daher nicht zwingend erforderlich.

#### 4.2.2 Konkretisierung und Standardisierung der Prüfung von Kostenunterlagen

Inhalt und Umfang der Prüfung sind derzeit zu wenig konkret geregelt. Um zukünftig einen einheitlichen Standard für die Prüfung von Kostenunterlagen zu gewährleisten, ist ein Prüfkatalog (Checkliste) zu entwickeln. Hierbei sollen gezielt Erfahrungen mit eigenen Baumaßnahmen, aus anderen Verwaltungseinheiten, öffentlichen Unternehmen und der Literatur ausgewertet werden. Es sind u. a. folgende Themen zu berücksichtigen:

- Wirtschaftlichkeit,
- Vollständigkeit,
- Bau- bzw. Qualitätsstandards,
- Kostenrisiken und Kostengenauigkeit,
- Kostenbeiträge Dritter und
- Einhaltung der weiteren Anforderungen aus dieser Drucksache.

Die Inhalte des Prüfkataloges sind bei Bedarf fortzuschreiben bzw. zu aktualisieren – insbesondere wenn sich aus dem Prüfvorgang selbst oder aus der Entwicklung von Projekten (nach Prüfung) grundsätzliche und auf andere Projekte übertragbare Erkenntnisse ergeben.

Die Prüfinstanzen richten eine Arbeitsgruppe zur Erstellung des Prüfkataloges ein. Ein regelmäßi-

ger Erfahrungsaustausch der Prüfinstanzen stellt die Standardisierung der Prüfung von Kostenunterlagen sicher.

#### 4.3 Gliederung, Veranschlagung und Darstellung von Kosten

##### 4.3.1 Gliederung und Veranschlagung von Kosten

Nach derzeitigem Haushaltsrecht ist bei der Kostenermittlung vom Preisstand zum Zeitpunkt der Aufstellung der Haushaltsunterlage auszugehen. Insbesondere bei Großprojekten, bei denen zwischen Aufstellung einer Kostenunterlage und Umsetzung der Baumaßnahme mehrere Jahre liegen können, führt diese Nicht-Berücksichtigung von Preisentwicklungen zu einem systematischen Fehler bei der Veranschlagung. Preissteigerungen sind, insbesondere bei großen Bauprojekten, deren Planung und Bau viele Jahre in Anspruch nehmen kann, oftmals bereits bei der Aufstellung der Haushaltsunterlage absehbar, so dass es fachlich und sachlich sinnvoll ist, diese auch zu veranschlagen. Es handelt sich dabei immer um eine Annahme, die mit Fortschreiten der Planung gegebenenfalls anzupassen ist. Damit soll der Bürgerschaft zukünftig die Möglichkeit gegeben werden, sich in Kenntnis dieser (möglichen) Kostensteigerungen für oder gegen ein Projekt zu entscheiden. Eine erneute Befassung und i.d.R. alternativlose Zustimmung der Bürgerschaft bei Kostensteigerungen durch Preissteigerungen kann dadurch entfallen. Veranschlagte Mittel für Preissteigerungen dürfen nur zweckgebunden und bis zur angesetzten Höhe für Preissteigerungen verwendet werden. Dies ist mit einer sorgfältigen Begründung im Vergabevermerk darzulegen. Eine Zweckentfremdung dieser Mittel für andere Kostensteigerungen (finanzieller Puffer) ist nicht möglich.

Darüber hinaus kann die Bürgerschaft nach § 22 LHO (Sperrung durch die Bürgerschaft) jederzeit bestimmen, dass die Leistung von Ausgaben oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ihrer Einwilligung bedarf.

Die bisherige Veranschlagung von Unvorhersehbarem erfolgt in den Bausektoren sehr unterschiedlich. Das derzeit gültige Regelwerk im Tiefbau sieht vor, dass für Unvorhersehbares in den Kostenunterlagen bis zu 5 %, bei Umbaumaßnahmen bis zu 15 % der Baukosten ohne besondere Begründung veranschlagt werden können. Höhere Ansätze für Unvorhersehbares, z.B. wegen besonderer Schwierigkeiten und Risiken sind möglich, bedürfen aber einer Begründung. Während in früheren Haushaltsunterlagen nach

§ 24 LHO Unvorhersehbares eingerechnet wurde, ist derzeit gem. VV-Bau eine Veranschlagung von Unvorhersehbarem nicht vorgesehen.

Um innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Bürgerschaft eine transparentere und einheitliche Systematik und eine genauere Ermittlung und Veranschlagung von Kosten zu erreichen, sollen zukünftig die Kosten von Baumaßnahmen in Kostenunterlagen gegliedert werden in:

#### Basiskosten

Basiskosten<sup>8)</sup> sind die Kosten des Projektes auf Grundlage des definierten Bausolls, des Projektablaufs und der zum Zeitpunkt der Kostenermittlung bestehenden Marktverhältnisse ohne Kostenansätze für Preissteigerungen, Kostenunsicherheiten und -risiken sowie etwaiger „versteckter“ finanzieller Reserven. In die Basiskosten sind zu nicht exakt bestimmbar Positionen realistische Annahmen zu treffen. Der sorgfältigen Ermittlung der Basiskosten auf Grundlage eines definierten, mit allen relevanten Projektbeteiligten abgestimmten Planungs- bzw. Bausolls kommt eine wesentliche Bedeutung im Hinblick auf die Kostenstabilität zu.

#### Ansatz für Kostenvarianz

Da der Begriff „Unvorhersehbares“ hinsichtlich seiner Bedeutung zu unklar ist und uneinheitlich

ausgelegt wird, soll dieser zukünftig bei der Veranschlagung bzw. in Kostenunterlagen nicht mehr verwendet werden. Stattdessen soll zur Berücksichtigung der Ungenauigkeiten<sup>9)</sup> bei der Kostenermittlung zukünftig in Abhängigkeit von der Planungstiefe eine finanzielle Varianz vorgesehen und veranschlagt werden, die als prozentualer Zuschlag auf die Basiskosten berechnet wird. Der gewählte Ansatz ist in den Kostenunterlagen zu begründen. Da die Kostenvarianz eine mögliche Abweichung nach oben und unten beinhaltet, soll der Zuschlagssatz auf die Hälfte des positiven Wertes der Kostenvarianz begrenzt werden (Beispiel: Kostenvarianz:  $\pm 20\%$   $\rightarrow$  Zuschlagssatz:  $10\%$ ). Je ausführlicher und genauer die Planungen erbracht werden, desto kleiner wird der Ansatz für die Kostenvarianz. Anhaltswerte für die Ermittlung der Kostenvarianz sind in Tabelle 1 dargestellt. Diese Werte dienen als Richtgrößen und können eine projektspezifische Randbedingungen berücksichtigende Einschätzung durch den Projektleiter bzw. Planungsverantwortlichen nicht ersetzen. Diese Werte können durch Vorgaben in spezifischen Vorschriften den tatsächlichen Gegebenheiten weiter angepasst werden. Erfahrungswerte aus der Projektauswertung (siehe Abschnitt 4.7) sollen hier mit einfließen. Preissteigerungen werden mit der Kostenvarianz nicht abgedeckt.

	Kostenvarianz			Anmerkung
	einfach	mittel	schwierig	
<b>Komplexität des Projektes</b>				
<b>Kostenrahmen</b>	$\pm 30\%$	$\pm 35\%$	$\pm 40\%$	Werte dienen zur Information, z. B. in Drucksachen.
<b>Kostenschätzung</b>	$\pm 20\%$	$\pm 25\%$	$\pm 30\%$	Werte sind für die Veranschlagung von Baukosten in Kostenunterlagen nach LHO relevant.
<b>Kostenberechnung</b>	$\pm 10\%$	$\pm 15\%$	$\pm 20\%$	
<b>In Kostenunterlagen sind nur 50 % dieser Kostenvarianz anzusetzen.</b>				

Tab. 1: Anhaltswerte für die Ermittlung des Ansatzes für Kostenvarianz

Der Kostenansatz für Unvorhersehbares entfällt zukünftig.

#### Ansatz für Preissteigerungen

Für Projekte mit einer Frist von mindestens einem Jahr zwischen Vorlage der Kostenunterlage und Baubeginn kann zukünftig eine Preissteigerungsrate angesetzt und veranschlagt werden, wenn

diese Preissteigerung mit großer Sicherheit anzunehmen ist. Sofern eine Preisgleitung vertraglich vereinbart werden soll, ist auch für diese ein Ansatz bei der Veranschlagung zu berücksichtigen.

<sup>8)</sup> Die Basiskosten entsprechen im Hochbau i.d.R. den Kostengruppe 200 - 600 der DIN 276-1.

<sup>9)</sup> S. a. Definition in Abschnitt 2.2

Die anzusetzenden Preissteigerungsraten können sich orientieren an den Preisindizes für Bauwerke des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig Holstein<sup>10)</sup> bzw. den Preisindizes für die Bauwirtschaft, die vom Statistischen Bundesamt<sup>11)</sup> in der Fachserie 14, Reihe 4 veröffentlicht werden. Die Ansätze für Preissteigerungen sind in den Kosten- und Entscheidungsunterlagen ausführlich zu begründen. Sie sind auf die Basiskosten zu beziehen. Die Richtigkeit ist im Rahmen des Kostencontrollings regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls bei weiteren Veranschlagungen anzupassen. In der Ausführungsunterlage nach § 54 LHO ist auf die Preisentwicklung und die angepassten Ansätze einzugehen.

Die Prüfung der Richtigkeit der angenommenen Preissteigerung ist nur über den Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung des jeweiligen Preisindex möglich. Wenn der Index stärker als angenommen ansteigt und dies nicht durch das veranschlagte Budget aufgefangen werden kann, ist eine erneute Beteiligung der Bürgerschaft erforderlich. Im Haushalt veranschlagte Preissteigerungen, die nicht über den festgestellten Preisindex bestätigt werden können, dürfen nicht anderweitig in Anspruch genommen werden.

#### Besondere Kostenrisiken

Kostenunterlagen sollen stets auch eine qualifizierte Darstellung von vorhersehbaren Kostenrisiken beinhalten. Es sollen keine allgemeinen Risiken, sondern nur auf den Einzelfall bezogene besondere Kostenrisiken erläutert werden, die trotz einer gewissenhaften und ordnungsgemäßen Planung und Kostenermittlung nicht ausgeschlossen werden können (z.B. besondere Baugrund- oder Substanzrisiken, Altlasten). Die Ansätze sind konkret nach ihrer Art, ihrem Umfang und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit für jedes Risiko einzeln zu benennen. In der Regel wird dieser Ansatz auf Grundlage einer subjektiven, „ingenieurmäßigen“ Einschätzung des verantwortlichen Planers oder Projektleiters beruhen.

Es sollen geeignete Maßnahmen zur Reduzierung, Vermeidung, Überwälzung und Steuerung dieser besonderen Kostenrisiken aufgezeigt werden. Eine Veranschlagung von Risikokosten als finanzielle Reserve erfolgt nicht. Soweit kein anderweitiger Beschluss vorliegt, sind die aus dem Eintritt der Risiken resultierenden Mehrkosten im Rahmen von Deckungsfähigkeiten von der jeweiligen Behörde zu erbringen.

Eine erneute Beteiligung der Bürgerschaft zur Einwerbung zusätzlicher Mittel ist nicht erforderlich. Eine Inanspruchnahme von Mitteln ist bis zu

der in der Haushaltsunterlage für besondere Risiken genannten Höhe möglich. Wenn die Höhe überschritten wird ist eine erneute Beteiligung der Bürgerschaft erforderlich. Verwaltungsinterne Regelungen für die Freigabe dieser Mittel und dazugehörige Wertgrenzen sind separat festzulegen. Die Kostenangabe zu den besonderen Risiken wird zum Bestandteil der HU-Bau. Ohne ihre Bewertung und Prüfung ist die notwendige Etatreife nicht gegeben.

Die Summe der besonderen Kostenrisiken ist der Bürgerschaft in den Erläuterungen zum Haushaltsplan darzustellen.

#### Planungs-, Einrichtungs- und Grunderwerbskosten

Zu den Gesamtkosten eines Bauwerks gehören auch die Projektvorbereitungs- und Planungskosten<sup>12)</sup> z.B. für den Aufwand beim Bedarfs- und Realisierungsträger sowie für die Ingenieur- und Architektenleistungen nach HOAI, die Grunderwerbskosten<sup>13)</sup> und Einrichtungskosten eines Gebäudes, die außerhalb der Baukosten in einem anderen Haushaltstitel anfallen. Diese Kostenbestandteile werden wie bisher veranschlagt.

Für diese neue Veranschlagungssystematik für Einzelmaßnahmen sind Änderungen der Verwaltungsvorschriften erforderlich (siehe Abschnitt 5.3). Nach Artikel 68 Absatz 1 der hamburgischen Verfassung bedarf eine Nachbewilligung von Haushaltsmitteln eines Beschlusses der Bürgerschaft. Bei enger Auslegung wäre danach jede Verteuerung gegenüber der HU-Bau an die Bürgerschaft heranzutragen. Um zu vermeiden, dass die Bürgerschaft mit derselben Maßnahme mehrfach befasst werden muss, ist bereits seit August 1976 ein auf Beschlüssen des Haushaltsausschusses basierendes Regelwerk (Umgang mit Kostensteigerungen zwischen Bewilligung und Baubeginn) anzuwenden, mit dem sowohl dem Etatrecht entsprochen als auch ein praktikables und wirtschaftliches Verwaltungshandeln ermöglicht wird. Das in Nr. 3.3 der VV-Bewirtschaftung normierte Verfahren zur Beteiligung der Bürgerschaft sieht

<sup>10)</sup> Siehe: <http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/statistische-berichte/volkswirtschaft-und-preise/dokumentenansicht/125/produkte-1/>

<sup>11)</sup> Siehe: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Baupreise/BauwirtschaftPreise.html>

<sup>12)</sup> Im Hochbau: Baunebenkosten gem. Kostengruppe 700 der DIN 276-1

<sup>13)</sup> Kostengruppe 100 der DIN 276-1

zum Umgang mit Preissteigerungen vor, dass die Einwilligung der Bürgerschaft u.a. einzuholen ist,

- wenn vor Baubeginn Mehrkosten auf Grund von Lohn- und Materialpreiserhöhungen entstehen, die über 15% der Baukosten oder 250.000 Euro, mindestens aber 25.000 Euro betragen. Dies gilt auch dann, wenn die Mehrkosten durch Verzicht auf wesentliche (entscheidungsrelevante) Teile der geplanten Maßnahme gedeckt werden sollen.
- Bei laufenden Bauvorhaben können durch Preissteigerungen entstehende Mehrkosten mit dem nächsten Haushalt erläutert und begründet werden.

Mit der zukünftigen Veranschlagung von Kostenvarianz und Preissteigerung sowie der Quantifizierung von besonderen Kostenrisiken in den Erläuterungen zum Haushaltsplan sollen diese Vorgaben entfallen. Die weiteren Vorgaben in Nr. 3.3.4 der VV-Bewirtschaftung – insbesondere hinsichtlich des Verfahrens bei Planungsänderungen – bleiben hiervon unberührt.

Eine Veranschlagung dieser Kostenbestandteile im Haushalt kann erst nach einer entsprechenden Vorschriftenanpassung erfolgen.

Die auf Grund der neuen Veranschlagungsmethode notwendigen Ermächtigungen sind in die Haushaltskorridore der jeweiligen Behörden einzupassen. Es sollen keine finanziell unbegründeten Reserven geschaffen werden.

Für in Globaltiteln veranschlagte Maßnahmen können Mehrkosten (unabhängig vom Entstehungsgrund) im Rahmen des bewilligten Budgets gedeckt werden.

Die neuen Veranschlagungsregelungen (Ansatz für Kostenvarianz, Preissteigerung, Kostenrisiken) gelten nicht für Baumaßnahmen, die aus dem Haushalt des Bundes finanziert werden. Hier gelten weiterhin die einschlägigen Vorschriften (z.B. RE-Unterlage, die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)

sowie die Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) mit den baufachlichen Ergänzungsbestimmungen).

#### 4.3.2 Kostendarstellung in der Öffentlichkeit

In allen die Öffentlichkeit erreichenden Kostenaussagen ist in vergleichbarer Weise deutlich zu machen, in welcher Planungsphase sich ein Projekt befindet und welche Kostengenauigkeit und -risiken mit der Zahlenangabe verbunden sind.

Zu jedem Zeitpunkt muss klar sein, welcher Aufwand bereits getätigt wurde und welche nicht mehr rückholbaren Kosten mit dem Beschluss über die nächste Phase ausgelöst werden.

Die erhöhte Transparenz bzgl. Kostengenauigkeit und -risiken ermöglicht Bürgerschaft und Öffentlichkeit frühzeitig Nutzen, Kosten und Risiken eines Bauvorhabens zu erörtern und Entscheidungen gegebenenfalls anders zu treffen.

Diese Transparenz stößt an ihre Grenzen, wenn Informationen betroffen sind, deren Offenlegung die Verhandlungsposition der öffentlichen Bauherren beim Einkauf von Bauleistungen bei Unternehmen, Freiberuflern und Handwerkern schwächt. Es ist der Gefahr vorzubeugen, dass nur als Risikopuffer gemeinte Zahlen von den Marktteilnehmern gleich in ihre Kalkulation eingepreist werden oder den Anschlag für Nachtragsverhandlungen geben. Um im Bedarfsfall die erforderliche Vertraulichkeit sicher zu stellen, sollten daher Detailfragen zur Kostenprognose und Kostenentwicklung einzelner Projekte mit den bürgerschaftlichen Ausschüssen unter Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Vertraulichkeitsvorkehrungen (§56 Absatz 2 und 4 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft) erörtert werden. Hierfür und für die verwaltungsinterne Darstellung wurde ein Standard entwickelt, der zukünftig Grundlage für Kostenaussagen sein soll. Es muss zukünftig sichergestellt sein, dass die veröffentlichten Kosten einer Baumaßnahme mit dieser Kostensystematik ermittelt wurden.

Kostende- finition <sup>14)</sup>		Kosten- bestandteile	Kostenermittlungsstufe (Kosten einschl. MwSt.)				
			Kosten- rahmen	Kosten- schätzung	Kosten- berechnung	Kosten- anschlag	Kosten- feststellung
			in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
Gesamtkosten	Gesamtbaukosten „Baukosten“	Basiskosten <sup>15)</sup> :					
		Ansatz für Kostenvarianz					
		Preis- steigerungen					
		Baunebenkosten (Planungskos- ten) <sup>16)</sup>					
		Grunderwerbs- kosten <sup>17)</sup>					
		Einrichtungs- kosten <sup>18)</sup>					
		Besondere Kos- tenrisiken <sup>19)</sup>					
	<b>Summe</b>						

Abb. 4: Kostenermittlung und verwaltungsinterne Kostendarstellung

<sup>14)</sup> Definitionen von Kostenbegriffen im Hochbau sind in der „DIN 276 – Kosten im Bauwesen – Teil 1: Hochbau“ und von der Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen (IWB) vorgegeben. Danach umfassen Gesamtbaukosten die Kostengruppen 200 - 500, 619, 620 und 700 der DIN 276. In den Gesamtkosten sind die Kostengruppen 100 - 700 enthalten. Der Begriff Baukosten wird in der Literatur und im Haushaltswesen unterschiedlich verwandt. Im Sinne dieser Drucksache werden damit die Basiskosten, der Ansatz für Kostenvarianz und die Preissteigerungen bezeichnet.

<sup>15)</sup> Die Basiskosten entsprechen im Hochbau i.d.R. den Kostengruppen 200 - 600.

<sup>16)</sup> Planungskosten/Honorarkosten: Kostengruppe 700.

<sup>17)</sup> Grunderwerbskosten: Kostengruppe 100, Veranschlagung in zentralem Haushaltstitel.

<sup>18)</sup> Einrichtungskosten des Bedarfsträgers, die in einem gesonderten Haushaltstitel veranschlagt werden (i.d.R. Kostengruppe 610).

<sup>19)</sup> Hinweis: Eine Veranschlagung der besonderen Kostenrisiken im Haushalt erfolgt nicht.

Auf dieser Grundlage soll auch die Information der Bürgerschaft für einzelveranschlagte Bau-  
maßnahmen in den Erläuterungen zum Haus-  
haltsplanentwurf stattfinden.

4.4 Einzelveranschlagungen im Hoch-,  
Tief- und sonstigem Ingenieurbau sowie  
im Landschaftsbau

Nach der Abschaffung der Wertgrenzen für Einzelveranschlagungen im Hochbau im Rahmen von PROBAU wurden seit 1995 Hochbaumaßnahmen grundsätzlich in Globaltiteln veranschlagt.

Der Rechnungshof hat in seiner Beratenden Äußerung zum kostenstabilen Bauen gefordert, die Wiedereinführung von Wertgrenzen im Hochbau zu prüfen. Zukünftig sollen alle größeren Hochbaumaßnahmen ab 6 Mio. Euro Gesamtbaukosten<sup>20)</sup> (brutto) wieder einzeln im Haushalt veranschlagt und die Aufstellung und Genehmigung

<sup>20)</sup> Dies entspricht der Summe von 5 Mio. Euro Baukosten (Basiskosten, Ansatz für Kostenvarianz und Preissteigerungen) zzgl. ca. 20 % für Baunebenkosten (i. W. Planungs- und Honorarkosten).



einer Haushaltsunterlage nach §24 LHO als Entscheidungsgrundlage der Bürgerschaft wieder eingeführt werden.

Im Tief- und sonstigen Ingenieurbau soll mit der Anhebung der seit 1999 bestehenden Wertgrenze von 2,5 Mio. Euro auf ebenfalls 6 Mio. Euro insbesondere eine Anpassung an die Kostenentwicklung vollzogen und die Tatsache berücksichtigt werden, dass zukünftig bei allen Baumaßnahmen die Baunebenkosten (Planungskosten) projektbezogen, d.h. gemeinsam mit den Baukosten bereitgestellt werden sollen (siehe Abschnitt 5.1).

Der weit überwiegende Teil der Projekte im Tief- und sonstigen Ingenieurbau besteht zudem aus Maßnahmen an der bestehenden Infrastruktur. Zukünftig wird sich dieser Aufgabenbereich deutlich ausweiten, weil in den nächsten Jahren viele Infrastrukturbauprojekte auf Grund ihrer Nutzungsdauer oder überplanmäßigen Nutzungsfrequenz bzw. Belastung instandgesetzt oder erneuert werden müssen. Die erweiterte Zusammenfassung in Globaltiteln erhöht die Flexibilität bei der Maßnahmensteuerung sowie Mittelbewirtschaftung und bildet den Gesamtaufwand für die Grundinstandsetzung transparent ab. Dabei müssen auch weiterhin Mehrkosten bei einzelnen Maßnahmen durch Umschichtungen, Bedarfsreduzierungen, Verzicht auf oder Verschiebung von anderen Vorhaben innerhalb des Globaltitels aufgefangen werden. Nachforderungen werden damit vermieden. Für jede Maßnahme in den Globaltiteln ist eine Kostenunterlage nach §§ 24/54 anzufertigen, die insbesondere auch auf die Wirtschaftlichkeit des gewählten Bauverfahrens eingeht und von einer Technischen Aufsicht zu prüfen ist.

Neben einheitlichen Wertgrenzen soll zukünftig auch für alle besagten Maßnahmen gelten, dass eine Einzelveranschlagung immer dann zu erfolgen hat, wenn dies wegen der Bedeutung des Projektes oder sonstiger Gründe geboten ist.

Für Maßnahmen im Landschaftsbau sollen die Wertgrenzen ebenfalls der Kostenentwicklung angepasst und von 150.000 Euro auf 500.000 Euro erhöht werden.

Die Veranschlagung von Einzelmaßnahmen ohne eine Haushaltsunterlage bleibt auf begründete Ausnahmen beschränkt (§24 Absatz 3 LHO). Eine sorgfältig erarbeitete Haushaltsunterlage als belastbare Entscheidungsgrundlage der Bürgerschaft ist unerlässlich. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen.

#### 4.5 Kostenrisikomanagement

Kostenrisiken sind i.d.R. nicht statisch, sondern verändern sich im Laufe des Planungsprozesses. Zum einen können Kostenrisiken durch zusätzliche Untersuchungen oder planerische Vorkehrungen vermindert oder vermieden werden, zum anderen können sich Kostenrisiken im Projektverlauf ungünstig entwickeln oder gänzlich neu hinzutreten. Für komplexe kostenintensive Bauprojekte mit langen Planungs- und Realisierungsphasen ist daher eine Risikobetrachtung ausschließlich im Rahmen der Erstellung von Kostenunterlagen gegebenenfalls nicht ausreichend. Daher ist zukünftig für Baumaßnahmen ab 10 Mio. Euro Baukosten zu prüfen, ob das projektbezogene Controlling des Realisierungsträgers um eine permanente Kostenrisikoüberwachung und -steuerung im Sinne eines planungs- und baubegleitenden Prozesses erweitert werden muss. Ein derartiges Kostenrisikomanagement bildet die Grundlage, um Kostenrisiken systematisch nach einheitlichen Grundsätzen und in ihrem Gesamtzusammenhang zu beurteilen, damit rechtzeitig Maßnahmen geplant und ergriffen werden können.

Die Wertgrenze von 10 Mio. Euro Baukosten kann kein alleiniger Indikator für die Anwendung eines derartigen Kostenrisikomanagements sein. Entscheidend ist primär die Größenordnung des Kostenrisikopotenzials. Insofern ist eine Entscheidung über die Anwendung von Risikomanagementmethoden bzw. den hierfür betriebenen Aufwand immer vom erzielbaren Nutzen abhängig zu machen. Der Bedarfsträger hat im Zuge der Projektvorbereitung gegenüber dem Realisierungsträger seine Erwartungen bzgl. des Kostenrisikomanagements zu formulieren. Ein vollständiger Verzicht auf eine systematische Kostenrisikoüberwachung und -steuerung für Baumaßnahmen ab 10 Mio. Euro Baukosten muss begründet und bewusst stattfinden.

Kostenrisikomanagement geht inhaltlich weit über das hinaus, was im Rahmen einer einfachen Risikobetrachtung durch den Planer bzw. Projektleiter geleistet werden kann.

Die Durchführung eines Risikomanagements für große komplexe Bauprojekte ist nur mit entsprechend ausgebildetem Personal und den dafür erforderlichen Arbeitsmitteln möglich. I.d.R. wird es hierfür erforderlich sein, im Rahmen der Vorbereitung von Großprojekten entsprechende Ressourcen mit einzuwerben und diese den Realisierungsträgern zur Verfügung zu stellen.

Ein funktionierendes Risikomanagement setzt eine Offenheit und Ehrlichkeit in der internen

Kommunikation voraus. Es ist darauf angewiesen, dass vorhersehbare Risiken durch alle Beteiligten frühzeitig offen gelegt werden. Fehlt eine entsprechend offene „Gesprächskultur“, kann es sein, dass Risiken lange verschwiegen werden und erst dann zu Tage treten, wenn sie nicht bzw. kaum mehr zu beeinflussen sind. Entsprechende Informationen können jedoch auch gegen den öffentlichen Auftraggeber verwendet werden und sind daher vertraulich zu behandeln.

#### 4.6 Nachtragsmanagement

Derzeit existieren für die öffentliche Bauverwaltung mit Ausnahme der Vergütung von Nachtragsleistungen keine bzw. keine einheitlichen Vorgaben für den operativen Umgang mit Nachträgen. Dementsprechend werden in der Praxis die ablauf- und aufbauorganisatorischen Anforderungen bzgl. des auftraggeberseitigen Nachtragswesens unterschiedlich ausgelegt, so dass von ungleichen Standards bei der Nachtragsbearbeitung durch die verschiedenen Realisierungsträger ausgegangen werden muss. Um eine einheitliche Sichtweise herzustellen und zukünftig vergleichbare Standards zu gewährleisten, richten die Realisierungsträger eine Arbeitsgruppe ein, die ausgehend von Erfahrungen eigener und externer Bauprojekte Vorgaben für das auftraggeberseitige Nachtragswesen entwickelt. Dabei ist zu regeln, wie durch einen regelmäßigen Informationsaustausch sichergestellt wird, dass Entwicklungen im Nachtragswesen zeitnah bekannt, die o. g. Vorgaben zum Nachtragswesen aktualisiert und Erfahrungen zu konkreten Nachtragsforderungen ausgetauscht werden.

Nachtragsforderungen bzw. Nachträge und die damit verbundenen Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bzgl. etwaiger zusätzlicher Vergütungsansprüche gehören seit vielen Jahren zum Alltag bei der Realisierung von Bauprojekten. Nachtragsforderungen durch zusätzliche oder geänderte Leistungen stehen in direktem Zusammenhang mit der Qualität der Projektvorbereitung und Ausschreibungsunterlagen. Die Unternehmen der Bauindustrie, aber auch viele mittelständische Baufirmen, haben mittlerweile ein professionelles (Nach)Forderungsmanagement („Claim-Management“) in ihre Organisationsstrukturen implementiert. Die Komplexität und der Umfang von Nachträgen können erheblich sein. Gesichtspunkte wie z.B. der Einfluss von Nachtragsleistungen auf die Bauzeit führen dazu, dass für die Bewertung bzw. Bearbeitung von Nachträgen auch auf Seiten des Auftraggebers ein breit gefächertes Wissen in der Bautechnik, des Baubetriebs, der Kalkulation von

Baupreisen und dadurch entstehender juristischer Zusammenhänge erforderlich ist. Daher ist zukünftig für jede Baumaßnahme ab 10 Mio. Euro Baukosten die Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems zu prüfen. Dieses gilt auch für das Planänderungsmanagement. Das auftraggeberseitige Nachtragsmanagement bildet die Grundlage für eine professionelle Vermeidung, Verminderung, Abwehr und Beurteilung von Vergütungs- und Schadenersatzforderungen des Auftragnehmers. Details hierzu sind von der o. g. Arbeitsgruppe zu erarbeiten. Das Nachtragsmanagement sollte bereits in den Prozess der Aufstellung der Verdingungsunterlagen mit einbezogen werden. Damit sollen bereits frühzeitig bauvertragliche Schwachstellen im Hinblick auf mögliche Nachtragsforderungen vor Vertragsschluss erkannt und beseitigt werden.

Die Wertgrenze von 10 Mio. Euro Baukosten kann kein alleiniger Indikator für die Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems sein. Entscheidend ist primär die Höhe und Komplexität der Nachtragsforderungen. Letztendlich wird die Entscheidung über die Einrichtung eines Nachtragsmanagements bzw. den hierfür betriebenen Aufwand immer von einer erfahrungsbasierten Einschätzung des „Nachtragspotentials“ einer Baumaßnahme abhängig sein. Es ist erforderlich, dass sich Bedarfs- und Realisierungsträger bereits im Rahmen der Projektvorbereitung bei Baumaßnahmen ab 10 Mio. Euro Baukosten über Notwendigkeit und gegebenenfalls Umfang eines Nachtragsmanagements verständigen, da die hierfür erforderlichen Finanzmittel eingeworben und den Realisierungsträgern zur Verfügung gestellt werden müssen. Ein vollständiger Verzicht auf ein professionelles Nachtragsmanagement für Baumaßnahmen ab 10 Mio. Euro Baukosten muss begründet und bewusst stattfinden.

#### 4.7 Projektauswertung und Evaluation

Zurzeit existieren in der Bauverwaltung zu wenige Strukturen der Erfahrungssicherung und des Wissenstransfers. Die Sicherung der Erfahrungen und die Nutzbarmachung dieser für andere bzw. künftige Projekte stellen einen wichtigen Erfolgsfaktor für die Projektarbeit dar. Um gerade auch die schwierigen bzw. kritischen Aspekte einfangen zu können, ist ein konstruktiver Umgang mit Planungs- und Baumängeln oder schwierigen Situationen nötig. Dieser erst ermöglicht, die in der Projektarbeit gewonnenen Erfahrungen zu sichern, daraus Schlüsse zu ziehen und zu lernen. Daher sollen zukünftig die im Rahmen der verschiedenen Prozessstufen eines Bauprojektes

gemachten Erfahrungen systematisch und regelmäßig ausgewertet werden:

- Entwicklung der Baukosten über die verschiedenen Projektstufen

Die Realisierungsträger führen für ihren Zuständigkeitsbereich ein System zur Erfassung und Analyse der Baukostenentwicklung für Projekte mit einem Baubeginn ab 2012 ein<sup>21)</sup>. Ziel dieser Maßnahme ist es, einen statistisch abgesicherten Überblick über die Genauigkeit von Kostenermittlungen zu erhalten und die zu (deutlichen) Kostenabweichungen führenden Mechanismen zu ergründen. Die Analyse der Kostenentwicklungen darf sich nicht nur auf das reine Zahlenwerk beschränken, sondern muss sich auch auf die kostenwirksamen Projektinhalte erstrecken. Die aus der Analyse gewonnen Erkenntnisse sind bei der Planung sowie Kostenermittlung bzw. -veranschlagung zukünftiger Bauprojekte zu berücksichtigen.

Im Hochbau sind Vorgaben gem. VV-Bau und der Richtlinien für die Anwendung von Planungs- und Kostenkennwerten (RPK) bereits festgelegt. Die Ergebnisfeststellung und die daraus abgeleiteten Orientierungs- oder Richtwerte sollen für die Abschätzung des Kostenrahmens anderer Vorhaben herangezogen werden. Nach Abschluss einer Baumaßnahme sind Nachweise über die tatsächlich entstandenen Baukosten sowie über Baugrößen und Bauzeiten aufzustellen und bei Gesamtkosten über 500.000 Euro der BSU, ABH 41 zu übersenden.

- Nachtragswesen

Die Realisierungsträger werten zukünftig Nachträge bzw. Nachtragsforderungen systematisch aus und setzen die hieraus gewonnenen Erkenntnisse in verbindliche Vorgaben für die Ausschreibung bzw. Bauvertragsgestaltung zukünftiger Bauprojekte um. Darüber hinaus ist das Nachtragsmanagement selbst im Hinblick auf mögliche „Schwachstellen“ bzw. Effizienz zu analysieren. Es bedarf einer offenen Diskussion zum Nachtragswesen und dies in erster Linie mit dem Ziel, vermeidbare Nachträge bei zukünftigen Bauprojekten zu reduzieren bzw. auszuschließen.

- Projektvorbereitung

Die Bedarfs- und Realisierungsträger werten zukünftig die „Stärken und Schwächen“ der Projektvorbereitung nach Abschluss einer Maßnahme systematisch aus und setzen die hieraus gewonnenen Erkenntnisse in verbindliche Vorgaben für die Projektvorbereitung

zukünftiger Bauprojekte um. Über die Ergebnisse der Auswertung für Projekte über 10 Mio. Euro Baukosten ist die Senatskanzlei zu informieren.

Neben einer Auswertung der einzelnen Bauprojekte ist das Thema Kostenstabilität im öffentlichen Bauwesen regelmäßig zu analysieren. Ziel ist es, die Wirksamkeit der mit dieser Drucksache eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenstabilität und die damit einhergehenden Auswirkungen auf den Haushalt sowie den politischen Entscheidungsprozess zu untersuchen und zu bewerten. Gegebenenfalls sind abgeleitet aus dieser Bewertung weitere Schritte einzuleiten oder Korrekturen vorzunehmen. Ein wesentliches Ziel muss sein, dass sich die Kostenverläufe der Bauprojekte insgesamt – d.h. im statistischen Sinne – in einem engeren Korridor bewegen. Die Analyse und Bewertung der mit dieser Drucksache beschlossenen Maßnahmen wird regelmäßig alle vier Jahre unter Federführung der Senatskanzlei durchgeführt.

## 5. Handlungsfeld Haushalt und Personal

### 5.1 Finanzierung des technischen Personals

Für jede Baumaßnahme ist in der Vorbereitungsphase, d.h. vor Beginn der eigentlichen Planungstätigkeiten, im Rahmen der Entwicklung der Projektorganisation eine Ressourcenplanung durchzuführen. Je komplexer und kostenträchtiger ein Bauprojekt ist, desto systematischer und detaillierter muss dieser Arbeitsschritt sein. Es muss der Grundsatz gelten, dass kein Projekt ohne ausreichende Bearbeitungskapazität begonnen werden darf. Die Angemessenheit der Bearbeitungskapazitäten sollen sich an objektiven Vergleichswerten orientieren („Benchmark“), um überzogene Forderungen zu vermeiden.

Um zukünftig für die Projektbearbeitung Haushaltsmittel in angemessener Höhe bereitzustellen, soll die Steuerung und Finanzierung des technischen Personals bei Realisierungsträgern grundsätzlich projektbezogen erfolgen. Damit ist auch der Personal- bzw. Honorarbedarf für ein optimiertes bzw. intensiviertes Projekt- und Qualitätsmanagement auf Seiten der Realisierungsträger entsprechend der mit dieser Drucksache entwickelten Vorgaben – insbesondere zu den Themen Projektvorbereitung, Nachtragsmanagement, Risikomanagement, Prüfung von Kostenunterlagen sowie Erfahrungssicherung und Wissenstransfer – abzudecken.

<sup>21)</sup> Der LSBG erfasst die Kostenentwicklung für Projekte ab 125.000 Euro Bruttobaukosten.

Die Mehraufwendungen bei den Personalkosten lassen Einsparungen bzw. vermiedene Mehrkosten in mindestens gleicher Höhe bei den Baumitteln erwarten. Die Finanzierung der projektbezogenen Bedarfe ist zusammen mit den Baukosten innerhalb der vom Senat zu beschließenden Investitionsvolumina im Haushalt sicherzustellen.

Die Bemessung und Bereitstellung der Mittel für Architekten- und Ingenieurleistungen soll grundsätzlich an konkreten und verbindlichen Maßstäben ausgerichtet werden. Für Architekten- und Ingenieur- sowie Projektsteuerungsleistungen existieren praxiserprobte Regelwerke zur Leistungshonorierung<sup>22)</sup>; für die Bauherrenkernleistungen (gem. VV-Bau, Anlage 1) sind Honorarsätze durch Auswertung abgeschlossener Projekte abzuleiten<sup>23)</sup>. Zur Herstellung von Transparenz und Sicherung der Wirtschaftlichkeit sind künftig die Mittelbedarfe für Architekten- und Ingenieurleistungen, Projektsteuerung und Bauherrenkernleistungen projektbezogen anhand dieser Regelwerke zu ermitteln. Im Zuge der Umstellung sind parallel zur Aufstockung der Titel für Baumaßnahmen die Personaltitel entsprechend abzusenken. Soweit ein Personalkörper in dieser Weise über bemessene Honorare finanziert wird, erfolgt seine Steuerung in erster Linie über dieses System. Die Effizienzmessung erfolgt über den Vergleich der Personalkosten mit den „verdienten“ Honoraren.

## 5.2 Personalmanagement in der öffentlichen Bauverwaltung

Neben dem Regelwerk und den Organisationsstrukturen kommt in Hinblick auf die Kostenstabilität von Bauvorhaben der Verfügbarkeit fachkundiger, versierter und motivierter Mitarbeiter eine bedeutende Rolle zu. Vorschriften sowie Ablauf- und Aufbauorganisation setzen nur einen Handlungsrahmen – Kompetenz, Leistungen und kreative Ideen des Personals in den Baudienststellen und sonstigen Organisationseinheiten des öffentlichen Baumanagements bestimmen maßgeblich das Ergebnis.

### 5.2.1 Ausgangssituation

Die in der Beratenden Äußerung „Kostenstabiles Bauen“ des Rechnungshofes dargestellten Mängel im öffentlichen Bauwesen mit erheblichen finanziellen Nachteilen für die Stadt lassen sich auch auf Defizite im Personalmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg zurückführen:

- Der Stellenabbau in der öffentlichen Bauverwaltung hat dazu geführt, dass das Personal vieler Baudienststellen und Organisationsein-

heiten fast ausschließlich mit sogenannten Bauherren(kern)- und Projektsteuerungsleistungen befasst ist und der weit überwiegende Teil der Architekten- und Ingenieurleistungen im engeren Sinne („HOAI-Leistungen“) an externe Dienstleister vergeben wird. Gerade aber diese Arbeitsteilung und die damit verbundenen Kontroll-, Überwachungs- und Prüfaufgaben erfordern auf Seiten der öffentlichen Bauherren ein hohes Maß an Kompetenz und umfangreiche Erfahrungen.

- Personalentwicklung und Bearbeitungsqualität erfordern Erfahrungsaustausch und Mobilität zwischen den verschiedenen Bedarfs- und Realisierungsträgern. Durch die Diversifikation der Hamburger Bauverwaltung haben sich u.a. bedingt durch die unterschiedlichen Rechtsformen erhebliche Hemmnisse beim Wechsel von Personal zwischen den verschiedenen Bedarfs- bzw. Realisierungsträgern ergeben. Faktisch ist der Personalaustausch fast zum Erliegen gekommen.
- Heutige Bauprojekte erfordern zwingend die Anwendung professioneller Projektmanagementmethoden. Ohne diese lassen sich die hohen Anforderungen an die Kosten- und Terminsteuerung, Informationsbereitstellung, Öffentlichkeitsarbeit etc. nicht erfüllen. Das städtische Baumanagement konnte in der Vergangenheit diesen Anforderungen nicht immer gerecht werden. Auf diversen Handlungsfeldern des öffentlichen Bauwesens besteht daher nach wie vor bei vielen Bedarfs- und Realisierungsträgern ein mehr oder weniger ausgeprägter Nachholbedarf an Professionalisierung und Effizienzsteigerung.

Darüber hinaus wird zukünftig die Gewinnung von neuem Personal mit einer ingenieurwissenschaftlichen Ausbildung schwieriger werden, da die Anzahl der Hochschulabsolventen den Bedarf in den kommenden Jahren bei weitem nicht abdecken kann. Insofern wird sich die öffentliche Bauverwaltung auf eine sich verschärfende Konkurrenz bei der Personalgewinnung einstellen müssen.

Auch in der Mitteilung des Rechnungshof „Beauftragung von Architekten und Ingenieuren im Vergleich zur Eigenerstellung“ vom 29. Juni 2012 wird erneut festgestellt, dass „zur Überwachung, Steuerung und Kontrolle der an private Architek-

<sup>22)</sup> Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI); Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft (AHO-Schrift).

<sup>23)</sup> Für den Tiefbaubereich werden diese zurzeit beim LSBG erarbeitet.



ten und Ingenieure vergebenen Leistungen eine durch eigene Erfahrung in Planung und Bauausführung gereifte Kompetenz der Mitarbeiter benötigt wird, um Fehlleistungen erkennen und rechtzeitig gegensteuern zu können. Beschränkt sich die öffentliche Bauverwaltung weiterhin auf die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben, wird ein fortschreitender Kompetenzverlust eintreten.“

Dieses bedeutet für die öffentliche Bauverwaltung, dass sich die Personalausstattung sowohl beim Bedarfs- als auch beim Realisierungsträger an der Wirtschaftlichkeit, dem zu bewältigen Bauvolumen und der Qualität der Bauprojekte orientieren muss.

### 5.2.2 Maßnahmen

Zur Sicherung bzw. zum Aufbau der baufachlichen Kompetenz ist auf allen Leistungsfeldern des Architekten- und Ingenieurwesens und den Bearbeitungsstufen Planung, Entwurf und Bauüberwachung eine Erhöhung der Eigenleistungsquote anzustreben, wenn sie mindestens so wirtschaftlich ist wie eine Vergabe. Die Realisierungsträger sind auch unter Wettbewerbsaspekten gehalten, Strategien zur Sicherung bzw. Aufbau der eigenen Baukompetenz zu entwickeln. Durch eine Finanzierung der projektbezogenen Personal- und Honorarbedarfe aus dem Investitionshaushalt wird es den Realisierungsträgern ermöglicht, in eigener Verantwortung über Eigenerstellung oder Leistungseinkauf („make-or-buy“) zu entscheiden. Diese Prüfung muss bei den Dienststellen und Realisierungsträgern standardisiert werden. Über die Frage nach Eigenerstellung oder Leistungseinkauf ist systematisch und anhand nachvollziehbarer Kriterien zu entscheiden.

Die Kompetenz zur Steuerung öffentlicher Bauvorhaben kann nicht im Rahmen eines Studiums vermittelt werden; sie wird insbesondere in der (Behörden)Praxis erworben. Daher ist es auch erforderlich, mehr Nachwuchskräfte zielgerichtet auf die spezifischen Anforderungen und Aufgaben einer Bauverwaltung vorzubereiten. Neben der Ausbildung von Beamten für den technischen Verwaltungsdienst sind verstärkt andere Ausbildungswege, wie z. B. duale Studiengänge und Trainee-Programme, anzubieten. Um eine nachhaltige Optimierung des Verwaltungshandelns bei öffentlichen Bauvorhaben zu erreichen, soll das Thema „Kostenstabiles Bauen“ in die Ausbildung der Nachwuchskräfte der Bauverwaltung integriert und in das Fortbildungsangebot für die Mitarbeiter der Freien und Hansestadt Hamburg aufgenommen werden. Hierbei sollten insbesondere die Gründe bzw. Mechanismen, die zu deut-

lichen Kostenabweichungen bei Bauvorhaben führen können, und die möglichen Gegenmaßnahmen bzw. -strategien dargestellt werden.

Es soll geprüft werden, mit welchen Maßnahmen die Bedingungen für einen Personalwechsel zwischen unterschiedlichen technischen Dienststellen verbessert werden können, um die Verwendungsbreite zu erhöhen, die Flexibilität des Personaleinsatzes zu sichern und die Fachkenntnisse zu vertiefen. Dabei soll auch geprüft werden, unter welchen Bedingungen behördenübergreifende Vereinbarungen zu konkreten Zielen und Vorgehensweisen unterstützend wirken können. Eine solche Personalsteuerung kann nicht ausschließlich aus einer Behörde heraus geleistet werden, sondern bedarf der engen Zusammenarbeit der Personalverantwortlichen der beteiligten Stellen. Der Personalaustausch soll sich über den Dienstherrn Freie und Hansestadt Hamburg hinaus auch auf juristische Personen des Öffentlichen Rechts wie z. B. HPA, sowie auf privat-rechtlich organisierte städtische Realisierungsträger erstrecken. Hier müssen kurzfristig praxistaugliche Lösungen entwickelt werden, die trotz der teilweise mit Verleihung der Dienstherreneigenschaft verbundenen Ausgliederung dieser Einheiten aus der Hamburger Verwaltung einen Personalaustausch unkompliziert ermöglichen.

### 5.3 Anpassung von Vorschriften und Regelwerken

Die neue Systematik der Veranschlagung von Kosten (siehe Abschnitt 4.1.2) erfordert eine Anpassung des derzeit gültigen Vorschriften- und Regelwerks. Da es in einigen Bereichen überholt und veraltet ist, muss es aktualisiert und sinnhaft miteinander verknüpft werden.

Dies betrifft die Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung (u. a. VV-Bewirtschaftung, VV zu §§ 24 und 54 sowie zu §§ 23 und 44), das Bauhandbuch VV-Bau, die Hamburgischen Baurichtlinien – Ingenieurbau und die Veranschlagungsgrundsätze für Landschaftsbaumaßnahmen.

Des Weiteren sind auch Regelwerke der Fachbehörden, wie die Dienstanweisungen für die Aufstellung von Planungs- und Kostenunterlagen und die Projekthandbücher und Geschäftsprozesse anzupassen. Die zuständigen Behörden werden die entsprechenden Vorschriften und Regelwerke auf die Inhalte dieser Drucksache hin anpassen.

## 6. Petitum

Die Bürgerschaft wird gebeten, diese Mitteilung zur Kenntnis zu nehmen.



Anlage

