

Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen

Präambel.....	2
1 Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber.....	4
2 Bauherrenkompetenz	6
3 Einhaltung von Gesetz und Recht.....	9
4 Projektorganisation	10
5 Zeitplan	11
6 Bedarfsplanung und Bauplanung	13
7 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	15
8 Kostenermittlung.....	16
9 Wissenstransfer	18

Präambel

Die Leitsätze zum *Management von großen Baumaßnahmen* basieren auf den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Sie richten sich an die politischen Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Kommunen sowie an Behörden und Verwaltungen und schließlich auch an die interessierte Öffentlichkeit.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben für diese Leitsätze ihre unabhängig voneinander gewonnenen Erkenntnisse der letzten Jahre zu verschiedenen Baumaßnahmen ausgewertet. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Mängel bei Baumaßnahmen im Wesentlichen Folge mangelhafter Anwendung der rechtlichen Vorgaben waren. Mängel, die immer wieder auftraten - also symptomatisch und keine Einzelfälle waren - haben die Rechnungshöfe zu allgemeinen Leitsätzen verarbeitet. In den Leitsätzen werden ausgewählte Themen zu wiederkehrenden Mängeln bei öffentlichen Bauwerken im Hoch- und Tiefbau sowie bei staatlich geförderten Hochbauten privater Einrichtungen, dem sogenannten Zuwendungsbau, behandelt. Maßgeblich für die Bewertungen sind Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit staatlichen Handelns. Dieser Maßstab ist verfassungsrechtlich begründet.

Grundsätzlich gilt: Jede Baumaßnahme ist ein Unikat. Gemeinhin als „Großprojekte“ der öffentlichen Hand, oder deren Beteiligungsunternehmen bezeichnete große bauliche Infrastrukturmaßnahmen weisen aber stets einige Besonderheiten auf, insbesondere was ihre öffentliche Wahrnehmung betrifft. Bei „Großprojekten“ handelt es sich im Regelfall auch um mehrjährige Vorhaben. Es gibt viele Beteiligte, mehrere Gremien, viele Verfahren, einen langen Planungs- und Entscheidungsprozess und eine lange Bauzeit und meist eine komplizierte Finanzierung. Die Auswirkungen von Mängeln sind zudem graduell höher als bei anderen Baumaßnahmen. Große Baumaßnahmen erfordern hingegen keine eigenen Regeln oder Verfahren. Denn Baumaßnahmen sind ganz allgemein durch Komplexität und spezifische Risiken gekennzeichnet. Öffentlichkeit, Politik und Nutzer müssen sich bei allen im öffentlichen Interesse errichteten Bauten darauf verlassen können, dass Qualität, Kostenrahmen und Termine eingehalten werden.

Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen

Zu Öffentlich Privaten Partnerschaften haben sich die Rechnungshöfe von Bund und Ländern bereits in dem „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ vom 14. September 2011 grundsätzlich positioniert.

Die in den Leitsätzen verankerten Empfehlungen gelten für das Management aller Baumaßnahmen. Spezifika bei „Großprojekten“ werden in der jeweiligen Begründung besonders gekennzeichnet. Ziel der Empfehlungen ist es, den Verantwortlichen zu helfen, Mängel frühzeitig zu vermeiden und das Baumanagement insgesamt zu verbessern.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat am 4. Mai 2015 in Berlin folgende Leitsätze beschlossen.

1 **Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber**

Das Parlament entscheidet, wofür die Regierung Finanzmittel im Haushaltsjahr ausgeben darf. Damit es die Notwendigkeit von Baumaßnahmen beurteilen und deren finanzielle Auswirkungen abwägen kann, sind von der Regierung die voraussichtlich zu erwartenden Ausgaben zutreffend und vollständig im Haushaltsplan zu veranschlagen und die erkennbaren finanziellen Risiken darzustellen.

Den Parlamenten von Bund und Ländern obliegt das Budgetrecht. Das bedeutet:

- Sie entscheiden abschließend, wofür die Regierungen die begrenzten und überwiegend vom Steuerzahler aufzubringenden Finanzmittel ausgeben dürfen.
- Sie kontrollieren, ob sich die Regierungen im Haushaltsvollzug an die Vorgaben gehalten haben.

Ein Parlament kann aber als Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht nur dann ausüben und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nachkommen, wenn die Regierung das Parlament entsprechend den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltsklarheit und – Haushaltswahrheit – das heißt so präzise wie möglich – über die notwendigen Ausgaben und die finanziellen Risiken informiert. Die Entscheidung eines Parlaments hat nämlich weitreichende Konsequenzen: Das Parlament ermächtigt die Regierung, Ausgaben für die von ihm vorgegebenen Zwecke und bis zur vorgegebenen Höhe zu tätigen. Der Haushaltsplan ist Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung. Die Regierung muss die Ausgaben den Haushaltsgrundsätzen entsprechend prognostizieren und für das Verständnis transparent und nachvollziehbar im Haushaltsplan aufbereiten, um ihrer Verpflichtung zur vollständigen und wahrheitsgetreuen Information des Parlamentes nachzukommen.

Die Durchführung einer Baumaßnahme bindet Parlament und Verwaltung rechtlich in der Regel über mehrere Jahre; bei „Großprojekten“ sogar über mehrere Legislaturperioden und wechselnde politische Mehrheiten hinweg.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben von Bund und Ländern müssen zur Gewährleistung der Transparenz die entscheidungsrelevanten Unterlagen zu Baumaßnahmen insbesondere:

Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen

- Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind, und
- eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Ausgaben

umfassen.

Unrealistische Kostenermittlungen und Terminplanungen oder unvollständige Planungen wirken sich im Ergebnis auf das Budgetrecht aus. Gibt die Regierung die zu erwartenden Ausgaben zunächst nicht vollständig und/ oder zu niedrig an, muss der Haushaltsgesetzgeber im späteren Haushaltsvollzug zwangsläufig über die Bereitstellung fehlender Finanzmittel entscheiden.

2 Bauherrenkompetenz

(1) Der öffentliche Bauherr hat Pflichten, die er nicht delegieren kann. Für das Management von Baumaßnahmen sollte er sich deshalb selbst kompetent aufstellen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eigener baufachlicher, dem öffentlichen Interesse verpflichteter Sachverstand.

(2) Für die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Erledigung staatlicher Bauaufgaben ist eine Bauverwaltung mit angemessener Personalausstattung erforderlich.

(3) Um ihre Fachkompetenz zu sichern und zu stärken, sollte die Bauverwaltung regelmäßig einen Anteil an den Architekten- oder Ingenieurleistungen selbst erbringen.

Der öffentliche Bauherr hat für die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Erledigung staatlicher Bauaufgaben zu sorgen und muss sicherstellen, dass er seine sich daraus ergebenden Aufgaben optimal wahrnehmen kann. Hierfür unterhält er eine Bauverwaltung, die Bauaufgaben in technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu planen, zu leiten, zu koordinieren und zu steuern hat. Die Bauverwaltung muss in der Lage sein, im Rahmen der Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen die oftmals von Seiten der Nutzer bzw. Fachverwaltungen gestellten hohen qualitativen Bedarfe, Anforderungen und Standards kritisch zu prüfen und in Frage zu stellen, um so ein wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten.

(1) Der öffentliche Bauherr darf wesentliche Entscheidungen nicht Dritten überlassen. Er benötigt die eigene Bauverwaltung als Garanten für die Wahrung des öffentlichen Interesses. Schon in einer sehr frühen Phase des Bauens – bei der Bedarfsplanung – muss der Bauherr auf den baufachlichen Sachverstand zurückgreifen können. Denn er muss bestimmte Ziele verbindlich vorgeben und das gewollte Bauprogramm in quantitativer und qualitativer Hinsicht definieren.

Der öffentliche Bauherr darf zudem Aufgaben, die Leistungs- und Weisungsbefugnisse begründen, aus denen Verbindlichkeiten für die öffentliche Hand erwachsen können,

nicht an Dritte übertragen. Hierzu zählen u. a. die Auswahl von Vertragspartnern, die Entscheidung über die Erteilung von Bauaufträgen sowie alle Handlungen, die Rechtsfolgen für die öffentliche Hand entstehen lassen, bis hin zur Verfolgung von Schadensersatz- und Gewährleistungsansprüchen.

(2) Neben der fachlichen Qualifikation ist eine dem Umfang der Bauaufgaben entsprechende Ausstattung mit Personal zwingend erforderlich.

Das Personal muss in technischer, ökonomischer und rechtlicher Hinsicht in der Lage sein, für wirtschaftliche Lösungen und baufachlich einwandfreie Bauwerke zu sorgen. So sollte es den Bedarf des Nutzers kritisch hinterfragen sowie überzogene und somit unwirtschaftliche Forderungen und überhöhte Standards ablehnen können. Dazu zählt auch, unangemessene Forderungen, z. B. von Seiten der Denkmalpflege und des Naturschutzes, zur Diskussion und in Frage zu stellen. Leistungen Dritter sollte es sachgerecht und wirksam überwachen, und es sollte kritisch prüfen, ob die vereinbarten Leistungen ordnungsgemäß und vollständig erbracht wurden.

Insbesondere bei „Großprojekten“ sind häufig baufachliche Spezialkenntnisse notwendig, die im Tagesgeschäft nicht benötigt werden. Es wäre daher unwirtschaftlich, sie in den Bauverwaltungen vorzuhalten. Stattdessen ist es sinnvoll, diese Spezialkenntnisse für die Dauer der Durchführung einer großen Baumaßnahme einzukaufen. Die Bauverwaltung sollte sich bei Großprojekten auf die Projektleitung sowie die Projektsteuerung - Qualitäts-, Kosten und Terminsteuerung - konzentrieren.

Baufachlicher Sachverstand wird auch beim sogenannten Zuwendungsbau benötigt, wenn die öffentliche Hand Baumaßnahmen Dritter mit Millionenbeträgen fördert.

Die Bauverwaltung hat sich zuletzt mehr und mehr auf die Aufgaben der Projektleitung konzentriert i. S. einer Baumanagementverwaltung. Sie muss auch hier in der Lage sein, Abweichungen von vereinbarten Qualitäts-, Kosten- oder Terminzielen rechtzeitig zu erfassen, zu bewerten und den Entscheidungsträgern mit allen Auswirkungen darzustellen.

Die Bauverwaltung ist und bleibt – unbeschadet der Verantwortung Dritter für die ihnen übertragenen Leistungen – verantwortlich.

Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen

(3) Das erforderliche Fachwissen sollte die Bauverwaltung sichern und erweitern. Dazu sollte sie eine bestimmte Quote an Architekten- oder Ingenieurleistungen selbst erbringen. Der öffentliche Bauherr sollte, wenn er die Personalausstattung seiner Bauverwaltung plant, auch eine angemessene Eigenerledigungsquote bestimmen.

3 Einhaltung von Gesetz und Recht

Der öffentliche Bau unterliegt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Der Gesetzgeber hat mit Vorgaben im Haushaltsrecht und in Regelwerken die Voraussetzungen für die wirtschaftliche und baufachlich einwandfreie Planung und Durchführung von Baumaßnahmen getroffen. Der öffentliche Bauherr ist aufgefordert, die rechtlichen Vorgaben konsequent anzuwenden.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit darf der öffentliche Bauherr für seine Baumaßnahmen nur die Mittel ausgeben, die notwendig sind, um seinen Bedarf an Hoch- und Tiefbauten zu erfüllen. Der Grundsatz ist im Haushaltsrecht von Bund und Ländern an mehreren Stellen verankert:

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind zwingend durchzuführen (§ 7 der Haushaltsordnungen von Bund und von Ländern – BHO/ LHO).
- Bevor der Haushaltsgesetzgeber Finanzmittel bereitstellt, muss die Baumaßnahme eine gewisse Planungsreife haben. Die voraussichtlich zu erwartenden Ausgaben müssen vollständig und zutreffend ermittelt worden sein (§ 24 BHO/ LHO).
- Vor Baubeginn muss bei Baumaßnahmen eine ausgereifte Ausführungsplanung vorliegen (§ 54 BHO/ LHO).
- Leistungen sind im öffentlichen Wettbewerb zu vergeben (§ 55 BHO/ LHO).

Diese gesetzlichen Vorgaben werden durch ein umfassendes Regelwerk von Richtlinien und Verwaltungsvorschriften konkretisiert.

Die für Baumaßnahmen Verantwortlichen beachten die vorgenannten gesetzlichen Vorgaben teilweise nicht oder wenden das Regelwerk nur mangelhaft an. Dies führt vielfach zu Kostensteigerungen, Terminverzug oder Qualitätsmängeln. Um diese zu vermeiden, sollte der öffentliche Bauherr sicherstellen, dass die Verantwortlichen auf allen Ebenen die gesetzlichen Vorgaben und die einschlägigen Regelwerke anwenden. Dann hat er auch die Gewähr für die vom Gesetzgeber geforderte wirtschaftliche und baufachlich einwandfreie Planung und Durchführung von Baumaßnahmen.

4 Projektorganisation

Der öffentliche Bauherr hat für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen eine Projektorganisation einzurichten, die das Zusammenwirken aller am Bau Beteiligten sicherstellt. Organisations- und Entscheidungsstrukturen sollten frühzeitig festgelegt werden.

Baumaßnahmen stellen hohe Anforderungen an Planung, Ausführung, Überwachung und Abrechnung. Um wirtschaftliche und baufachlich einwandfreie Bauwerke zu gewährleisten, sind neben den baufachlichen und rechtlichen Angelegenheiten auch die Interessen und das Zusammenwirken aller am Bau Beteiligten zu steuern und zu überwachen.

Die kosten- und termingerechte Abwicklung einer Baumaßnahme setzt klare Organisations- und Entscheidungsstrukturen voraus. In einer Projektorganisation mit einer stringenten Projektleitung sind Ziele, Verantwortlichkeiten, Aufgaben, Entscheidungsbefugnisse sowie Berichts- und Dokumentationspflichten festzulegen und zu überwachen. Dies gilt erst Recht bei „Großprojekten“ mit einer tiefen Hierarchiestruktur.

Die Projektleitung muss dabei mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet werden. Nur so kann sie Einwirkungen von Dritten, sei es aus dem Bereich der Politik, vom späteren Nutzer oder von Behörden zurückweisen, wenn diese zu Kostensteigerungen oder Störungen im Bauablauf führen und für das Gelingen des Bauwerks nicht zwingend notwendig sind.

5 Zeitplan

(1) Der Bauablauf darf nur von sachlichen Erfordernissen bestimmt werden. Die Bauverwaltung sollte Wünsche hinsichtlich bestimmter Termine sorgfältig auf ihre Realisierbarkeit hin prüfen und muss dann die Entscheidungsträger darüber aufklären, ob und ggf. wie sich dies auf die Ausgaben und den Bauablauf auswirken wird.

(2) Baumaßnahmen müssen zügig durchgeführt werden.

(1) Der öffentliche Bauherr darf Mittel für Baumaßnahmen erst veranschlagen, wenn ein Zeitplan vorliegt. Aus dem Zeitplan muss ersichtlich sein, welchen Zeitraum die gesamte Baumaßnahme von ihrer Planung, über die Ausführung und Fertigstellung bis zur Rechnungslegung voraussichtlich beanspruchen wird. Dies schließt Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren ein. Aus dem Zeitplan hat der öffentliche Bauherr die spezielle Termin- und Bauablaufplanung zu entwickeln.

Zeitdruck durch unrealistische Terminvorgaben hingegen gefährdet die Errichtung wirtschaftlicher und baufachlich einwandfreier Bauwerke. Zeitdruck führt häufig zu einer sogenannten baubegleitenden Planung. Dies birgt Risiken und kann auch zu Kostensteigerungen und Terminverzug führen.

Der öffentliche Bauherr muss deshalb sicherstellen, dass den Verantwortlichen in jeder einzelnen Phase der Baumaßnahme der notwendige Zeitrahmen zur Verfügung steht. Hierbei sollte er sich allein von sachlichen – also von baufachlichen und rechtlichen – Erfordernissen leiten lassen. Die Bauverwaltung sollte von außen gesetzte Terminvorgaben, z. B. für eine feierliche Grundsteinlegung oder öffentlichkeitswirksame Eröffnung, stets auf ihre Realisierbarkeit hin prüfen.

(2) Auch ein zu großzügiger Zeitrahmen kann die Erstellung eines wirtschaftlichen und mangelfreien Bauwerks gefährden. Er birgt die Gefahr, dass die vom Parlament beschlossenen Bauausgaben überschritten werden, weil beispielsweise Baupreise steigen oder sich

Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen

rechtliche Vorgaben oder Anforderungen des Nutzers wesentlich ändern. Der öffentliche Bauherr ist deshalb aufgefordert, Baumaßnahmen zügig durchzuführen.

6 Bedarfsplanung und Bauplanung

(1) Die Bedarfsplanung ist für die weitere Planung bindend. Sie ist unabdingbare Voraussetzung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Bauplanung. Zu Beginn der Bauplanung sind die baulichen und baurechtlichen Rahmenbedingungen zu klären.

(2) Änderungen im Bedarf sollten während der Bauplanung oder der Ausführung nicht mehr berücksichtigt werden. Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn Änderungen gesetzlicher Vorschriften oder von Rahmenbedingungen dies erfordern oder wenn sie ohne Kostensteigerungen und Störungen im Bauablauf umgesetzt werden können.

(3) Eine ausgereifte Ausführungsplanung ist Voraussetzung für den Baubeginn.

Zur Aufstellung einer Bauunterlage ist zunächst eine Bedarfsplanung durchzuführen. Die Bedarfsplanung ist wesentliche Grundlage für die weiteren Untersuchungen und Planungen. Die Anforderungen an den Bau sind eindeutig und abschließend zu definieren.

Mängel bei der Bedarfsermittlung und -planung bergen erhebliche Risiken in sich.

(1) Der Bauherr muss zunächst seinen Bedarf feststellen, dann vollständig ermitteln und so genau wie möglich beschreiben. Dies schließt ein, dass der Nutzer seine betrieblichen Abläufe und die Organisationsstrukturen bindend festlegt. Der Bauherr sollte zudem seine finanziellen Möglichkeiten klären und über wichtige sonstige Bedingungen entscheiden. Die abgeschlossene Bedarfsplanung geht der eigentlichen Bauplanung voraus.

Mit Beginn der Bauplanung muss der Bauherr die fachlichen Voraussetzungen zur Lösung der Bauaufgabe klären. Dazu gehört beispielsweise die Bebaubarkeit des Grundstücks in rechtlicher Hinsicht zu klären und Baugrundverhältnisse oder vorhandene Bausubstanzen zu untersuchen. In der Planung sind auch die während des „Lebenszyklus“ eines Bauwerks – also die nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Folgekosten – angemessen zu berücksichtigen. Mit der Bauplanung wird über die Quali-

tät, den Bauablauf, die Kosten und die Gestaltung des Bauwerks entschieden. Sie ist die Grundlage für die Ausführung.

(2) Ermittelt der Bauherr den Bedarf nicht abschließend, sondern erst während des Bauprozesses, wird die Grundlage, auf der der Haushaltsgesetzgeber über die Bereitstellung der Finanzmittel entschieden hatte, in Frage gestellt.

Die finanziellen und zeitlichen Auswirkungen nachträglicher Änderungen müssen deutlich gemacht werden. Solche Änderungen sollten nur dann berücksichtigt werden, wenn sie durch neue gesetzliche Vorschriften erforderlich werden oder sich Rahmenbedingungen ändern. Alternativ können Änderungen berücksichtigt werden, wenn sie kostenneutral sind und den Bauablauf nicht stören.

(3) Die Ausführungsplanung ist Teil der Bauplanung. Eine ausgereifte Ausführungsplanung ist Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen. Einzelne Fachlose dürfen erst ausgeschrieben werden, wenn die jeweiligen Teilplanungen ausreichend detailliert ausgearbeitet sind. Detailplanungen sollten hohen Qualitätsanforderungen genügen.

Die Ausschreibung von Bauleistungen ohne ausgereifte Ausführungsplanung führt regelmäßig zu einer baubegleitenden Planung, weil die für die Ausführung notwendigen Bauleistungen in den Vertragsunterlagen nicht oder nicht hinreichend präzise beschrieben sind. Ursächlich dafür waren häufig verspätet vorgelegte Fachplanungen, die nicht rechtzeitig in die gesamte Planung eingearbeitet werden konnten.

7 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(1) Für alle Baumaßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie müssen frühzeitig und ergebnisoffen durchgeführt werden. Nur dann stellen sie eine angemessene Entscheidungsgrundlage und einen zuverlässigen Vergleichsmaßstab für die spätere Erfolgskontrolle dar. Dabei sind alle in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten für die Bedarfsdeckung und deren Kosten, einschließlich Folgekosten, gegenüberzustellen.

(2) Verändern sich wesentliche Rahmenbedingungen, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu aktualisieren.

(1) Der öffentliche Bauherr ist verpflichtet, für alle Baumaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 BHO/LHO). Er hat vor der Bauplanung die Kosten, die Folgekosten und den Nutzen aller in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten für eine Bedarfsdeckung zu untersuchen.

Gleichwohl führt der öffentliche Bauherr Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mitunter gar nicht, nicht rechtzeitig genug, unvollständig oder fehlerhaft durch.

Der öffentliche Bauherr hat deshalb frühzeitig und ergebnisoffen die Wirtschaftlichkeit, einschließlich der Kosten für die spätere Nutzung („Lebenszykluskosten“), aller relevanten Lösungsmöglichkeiten gegeneinander abzuwägen und seine Entscheidung für die gewählte Lösung nachvollziehbar zu begründen. Dadurch ist er in der Lage, die tatsächliche Kostenentwicklung mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme zu beurteilen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind damit Grundlage für die begleitende und die abschließende Erfolgskontrolle.

(2) Der öffentliche Bauherr hat die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme erneut zu untersuchen, wenn sich wesentliche Rahmenbedingungen, die Eingang in die ursprüngliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gefunden hatten, für die Fortführung der Baumaßnahme ändern.

8 Kostenermittlung

(1) Der öffentliche Bauherr muss die Belastungen für den Haushalt vollständig darstellen. Deshalb sollte er sich bei seiner Kostenermittlung ausschließlich an fachlichen Erwägungen orientieren.

(2) Bei der Verwendung von Kostenkennwerten sollte er spezifische Anforderungen und Rahmenbedingungen des geplanten Bauwerks berücksichtigen.

(3) Pauschale Risikoaufschläge in Kostenermittlungen sind zu unterlassen.

(1) Der öffentliche Bauherr hat die entstehenden Haushaltsbelastungen zutreffend und vollständig auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Kostenermittlung darzustellen. Er muss dafür sorgen, dass Bauausgaben und die nach Fertigstellung des Bauwerks jährlich entstehenden Ausgaben („Lebenszyklus“) verlässlich ermittelt werden.

Die Bauverwaltung sollte sich bei der Kostenermittlung nicht von politischen Erwägungen beeinflussen lassen.

Eine Kostenermittlung umfasst im Planungsprozess fünf Stufen (Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag, Kostenfeststellung), wobei der Grad der Genauigkeit mit dem Planungsfortschritt zunimmt. Die Veranschlagung von Bauausgaben sollte auf Kostenberechnungen basieren.

(2) Liegen der Kostenermittlung Kostenkennwerte zugrunde, sollten zusätzlich spezifische Aspekte des geplanten Bauwerks berücksichtigt werden. Ein Ergebnis, welches anhand von Kostenkennwerten aus Datensammlungen ermittelt wurde, sollte daher – soweit erforderlich – modifiziert werden. Maßgeblich können beispielsweise sehr spezifische, begründete Anforderungen des Nutzers, eine besondere technische Ausstattung, besondere Gründungsbedingungen wie ein Grundstück in Hanglage, eine unmittelbar angrenzende Nachbarbebauung oder eine kürzlich geänderte Rechtslage wie neue Verordnungen zur Energieeinsparung oder Vorgaben zum baulichen Brand- und Denkmalschutz sein. Die Ermittlung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen

(3) Der öffentliche Bauherr darf bei der Veranschlagung der Bauausgaben keine pauschalen Risikoaufschläge vornehmen. Er hat rechtzeitig für eine größtmögliche Kostensicherheit zu sorgen, damit die Mittel der öffentlichen Hand optimal eingesetzt werden können.

Kostenkennwerte berücksichtigen bereits übliche Planungs- und Baurisiken, so dass diese nicht noch einmal veranschlagt werden dürfen.

Pauschal veranschlagte Mittel für eine „Risikovorsorge“ oder „für Unvorhergesehenes“ dienen lediglich dazu, eine nicht abgeschlossene Bedarfsplanung, eine unzureichende Ermittlung weiterer Planungsgrundlagen oder – bei Umbauten – eine fehlende Bestandsaufnahme o. ä. zu kompensieren. Dessen ungeachtet empfiehlt es sich, im Rahmen der Haushaltsaufstellung mögliche Risiken bei Baumaßnahmen darzustellen.

Dagegen können konkrete Aufschläge (z. B. durch Fortschritte der IT-Technik, überproportionaler Anstieg der Materialkosten) jedoch sinnvoll sein. Dies entspricht weitestgehend den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und –klarheit.

9 Wissenstransfer

(1) Die öffentlichen Bauverwaltungen sollen ihre konkreten Erfahrungen aus abgeschlossenen Baumaßnahmen dokumentieren und Prozesse analysieren. Damit können sie für künftige Projekte positive Erkenntnisse nutzen und Fehler vermeiden.

(2) Diese Erfahrungen sollten Grundlage eines Wissenstransfers sein.

(1) Im öffentlichen Hochbau liegen Datensammlungen mit Kennwerten beispielsweise zu den Kosten und zur Gebäudegeometrie vor. Allgemein gilt: Notwendige Daten werden nicht immer mit dem Ziel eines Wissenstransfers erhoben, vorhandene Sammlungen werden nicht systematisch gepflegt. Damit waren sie nur noch bedingt als Grundlage für die Planung neuer Hochbauten verwendbar.

In allen Bereichen des öffentlichen Bauens sollten Informationen über abgeschlossene Maßnahmen regelmäßig erhoben und gesammelt sowie systematisch aufbereitet und den Verantwortlichen zugänglich gemacht werden.

Auch Erfolgskontrollen abgeschlossener Baumaßnahmen können – wenn sie Erkenntnisse über die jeweils abgeschlossene Baumaßnahme hinaus liefern – dazu beitragen, wirtschaftlicher zu bauen sowie Einsparpotenziale zu erschließen.

Zudem kann ein bei einem öffentlichen Bauherrn vorhandenes Wissen, welches bei besonders komplexen oder sehr speziellen Baumaßnahmen erworben wurde, für andere Maßnahmen der öffentlichen Hand von Nutzen sein.

(2) Die Weitergabe dieses Wissens ist in vielen Varianten möglich. Die jeweiligen Erfahrungen und Daten sollten unter den öffentlichen Bauverwaltungen ausgetauscht werden. Dadurch können sie sich - auch bei laufenden - Baumaßnahmen gegenseitig unterstützen.