

Kostenstabiles Bauen

Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO

Hamburg, den 8. Juli 2010

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040 / 428 23 - 0
Fax: 040 / 428 23 - 1538
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Der Senat hat den Rechnungshof mit Schreiben vom 9. Juli 2009 gemäß § 88 Absatz 3 LHO ersucht, „die Ursachen der Kostenentwicklung beim Projekt Neubau ZOB Bergedorf zu prüfen und hierüber – auch unter dem Gesichtspunkt der für künftige, vergleichbar komplexe Vorhaben zu ziehenden Konsequenzen – zu berichten“. Der Rechnungshof hat diesem Ersuchen wie nachstehend entsprochen. In seiner Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO

- gibt er zusammenfassende Empfehlungen und formuliert Leitlinien für kostenstabiles Bauen (Kapitel I),
- äußert er sich zu häufig wiederkehrenden wesentlichen Mängeln im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen und zeigt Handlungsoptionen auf (Kapitel II),
- berichtet er über die Ergebnisse seiner Prüfung zur „Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf“ (Kapitel III).

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I Zusammenfassende Empfehlungen und Leitlinien für kostenstabiles Bauen	6
1 Zusammenfassende Empfehlungen.....	7
2 Leitlinien	10
II Kostenstabiles Bauen	
Empfehlungen zur Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen	12
1 Berichtsgegenstand.....	12
2 Verantwortung für Baumaßnahmen	13
3 Unterschiedliche Arten von Kostensteigerungen.....	15
4 Häufige wesentliche Mängel und Handlungsempfehlungen.....	20
4.1 Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau)	22
4.2 Ausführungsunterlagen-Bau (AU-Bau)	31
4.3 Bedarfsplanung	32
4.4 Baustandards	34
4.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	35
4.6 Projektvorbereitung	37
4.7 Entwurfs- und Ausführungsplanung	39
4.8 Architekten- und Ingenieurwettbewerbe	40
4.9 Planungsänderungen und Nachtragswesen	42
4.10 Kostenübernahmen	45
5 Übergreifende Handlungsoptionen.....	46
5.1 Baufachliche Kompetenz	46
5.2 Baucontrolling	47
5.3 Allgemeine Risikoprävention	48
6 Stellungnahme der Verwaltung	49
III Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf	52
1 Zusammenfassung	52
2 Projekt Neubau des ZOB Bergedorf.....	53
3 Projektorganisation.....	55
4 Bau- und Kostenunterlage.....	55
5 Kostendarstellung und -entwicklung.....	56
5.1 Kostendarstellung	56
5.2 Kostenermittlung 2005	57
5.3 Kostenermittlung 2008/2009	59
6 Rahmenvereinbarung	60
7 Ungewisse Risikokosten.....	61
8 Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln	62
9 Stellungnahme der Verwaltung	63

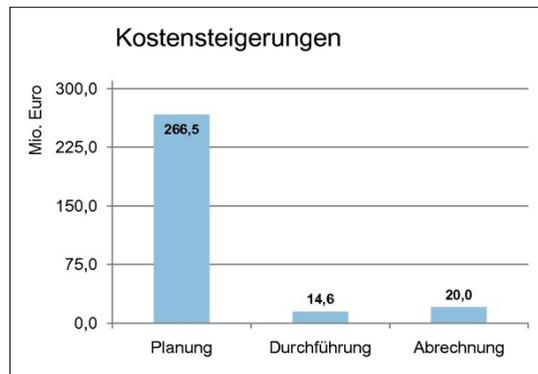
	Seite
Anlagen	65
Anlage 1: Lageplan ZOB Bergedorf	66
Anlage 2: Beteiligte am Projekt ZOB Bergedorf	67
Anlage 3: Arbeitsgruppen	68
Anlage 4: Projektleitungsverantwortung im Zuwendungsverfahren	69
Anlage 5: Vertragsbeziehungen zwischen den Beteiligten	70
Anlage 6: Chronologie des Projekts Neubau des ZOB Bergedorf	71

Abkürzungen

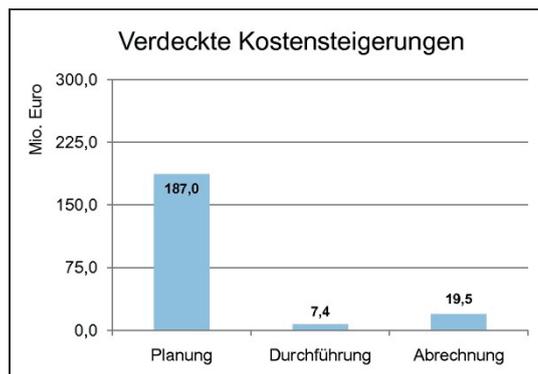
AU-Bau	Ausführungsunterlage Bau gemäß § 54 LHO
BA	Bezirksamt Bergedorf
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKSM	Behörde für Kultur, Sport und Medien
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
DB	Deutsche Bahn AG
DB S&S	Deutsche Bahn Station&Service AG
DIN	Deutsches Institut für Normung
EBA	Eisenbahn - Bundesamt
FB	Finanzbehörde
FUNDUS	FUNDUS Fonds-Verwaltungen GmbH
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau gemäß § 24 LHO
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landshaushaltsordnung)
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
PROBAU	Projekt zur Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung
VHH	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Baufaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg
VV-Bewirtschaftung	Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Haushaltsplans
ZOB	Zentraler Omnibusbahnhof

I Zusammenfassende Empfehlungen und Leitlinien für kostenstabiles Bauen

1. Die Auswertung der Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs aus den Jahresberichten 1989 bis 2009 hat gezeigt, dass der Schwerpunkt der Mängelfeststellungen hinsichtlich Kostensteigerungen in der Planungsphase von Baumaßnahmen liegt (vgl. Tz. 29):



Bei mehr als zwei Dritteln dieses Kostenvolumens handelte es sich um verdeckte Kostensteigerungen, die nicht als solche erkennbar waren, weil die geplanten Kosten von Anfang an über den bedarfsgerechten Kosten lagen (vgl. Tz. 30):



2. Der weit überwiegende Teil der Mängel hätte bei Beachtung der rechtlichen Vorgaben bzw. ihrer sachgerechten Anwendung vermieden werden können. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Komplexität von Großprojekten mit speziellen baulichen Schwierigkeiten oder gravierende unvorhersehbare Änderungen von Rahmenbedingungen, u. a. mit Auswirkungen auf die Finanzierung, zu Situationen führen können, in denen es zu rechtlich fragwürdigen Grenzzwischenentscheidungen kommt. In diesen besonderen (Zweifels-) Fällen hält er es für unabdingbar, dass dies dem Parlament gegenüber in ausführlicher und transparenter Weise dargelegt wird. Allgemeine Erklärungen – etwa der Hinweis auf „grobe Kostenschätzungen“ – reichen nicht aus. Für eine wirksame Steuerung durch den Senat und um die Bürgerschaft in die Lage zu versetzen, ihr Budgetrecht sachgerecht ausüben zu können, bedarf es vielmehr der Nennung einer realistischen Bandbreite, in der sich die Kosten unter Berücksichtigung des relevanten Risikopotenzials bewegen – und dies in Verbindung mit der Darlegung der ökonomischen Folgewirkungen einer vorgezogenen Bürgerschaftsentscheidung. Senat und Bürgerschaft würde es dann obliegen, den weiteren Projektverlauf in einem stufigen Verfahren von Folgeentscheidungen abhängig zu machen.

3. Um der Gefahr zu begegnen, dass sich Art und Ausmaß von Investitionsmaßnahmen erst baubegleitend und unkontrolliert sowie quasi unausweichlich verselbstständigen, muss die Entscheidungsfolge gewährleisten, dass nicht ein offener Finanzrahmen geschaffen und freigegeben wird, dessen inhaltliche Konkretisierung fehlt.
- Im Übrigen hält es der Rechnungshof für notwendig, dass im Zuge der Vorbereitung neuer finanzwesentlicher Projekte die Bürgerschaft auch insoweit über deren Tragweite im Gesamtzusammenhang mit weiteren in der Finanzierung konkurrierenden Baumaßnahmen unterrichtet wird. Nur dadurch kann verhindert werden, dass finanzoffene Maßnahmen unsteuerbar kumulieren.
4. Unter den Begriff „Kostensteigerungen“ ist eine breite Ursachenpalette zu subsumieren. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Kostensteigerungen in einem Spannungsfeld zu betrachten sind, das im Wesentlichen durch die Faktoren Ressourcen, Qualität der Regelwerke und Kompetenz der Handelnden bestimmt wird. Die Regelwerke sind grundsätzlich ausreichend und geeignet, um die Mehrzahl der Bauaufgaben zu bewältigen, werden aber häufig dem Handeln nicht zugrunde gelegt. Maßgebliche Gründe hierfür sind mangelndes Bewusstsein über die Bedeutung der jeweiligen Aufgabe im Gesamtprozess, fehlende Kompetenz sowie Defizite bei der Kontrolle und Steuerung im Hinblick auf die Einhaltung der Regelwerke. Zeitdruck und stellenweise Lückenhaftigkeit der Regelwerke stellen weitere Ursachen dar.
- Es bedarf wirksamer Instrumente, um der Problematik von Kostensteigerungen und ihren Ursachen künftig zu begegnen.

1 Zusammenfassende Empfehlungen

5. Im Zusammenhang mit der Veranschlagung der Haushaltsmittel und hier insbesondere mit der Erstellung der Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) gemäß § 24 LHO wurden nahezu bei jeder vierten geprüften Maßnahme Mängel festgestellt, die zu erheblichen Kostensteigerungen sowie gleichzeitig zu Verstößen gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft führten. Es muss sichergestellt sein, dass Kostensteigerungen für die Bürgerschaft deutlich erkennbar sind. Werden bei mehrjährigen Maßnahmen mit dem nächstjährigen Haushaltsplan-Entwurf zusätzliche Ausgaben beantragt, besteht das Risiko, dass die Kostensteigerungen bei den Haushaltsberatungen „untergehen“. Auch deshalb empfiehlt der Rechnungshof eine Rückbesinnung auf die Notwendigkeit einer sorgfältig erarbeiteten und den rechtlichen Vorgaben entsprechenden HU-Bau als belastbare Entscheidungsgrundlage.
- Dazu hält er es ergänzend für notwendig,
- die Veranschlagung ohne eine HU-Bau konsequent auf begründete Ausnahmen zu beschränken,
 - die Beliebigkeit der Einzelveranschlagung von Hochbaumaßnahmen abzustellen,
 - im Hochbau bei allen einzelveranschlagten Maßnahmen die baufachliche Kontrolle sicherzustellen und hierfür die Wieder Einrichtung einer technischen Aufsichtsinstanz zu prüfen,
 - die einschlägigen Vorschriften zu aktualisieren,
 - unter strikter Ausrichtung auf § 11 LHO gegenüber Senat und Bürgerschaft Risiken transparent zu machen und

- der Veranschlagung risikobehafteter Bauteile eine vertiefte Planung zugrunde zu legen (vgl. Tzn. 32 bis 53).
6. Die zu späte Konkretisierung des notwendigen Baubedarfs birgt ein hohes Risiko für Kostensteigerungen und hat im Betrachtungszeitraum (1989 bis 2009) zu vermeidbaren Kostensteigerungen von rund 40 Mio. Euro geführt. Der Rechnungshof sieht bei Baumaßnahmen des staatlichen Hochbaus in der Einbindung interdisziplinären Fachverständs und der verstärkten Prüfung der Bedarfsgrundlagen durch die Finanzbehörde Möglichkeiten, die festgestellten Mängel künftig zu vermeiden (vgl. Tzn. 58 bis 64).
 7. Bei der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben wurden Standards vorgesehen bzw. realisiert, die zum Teil erheblich über das Maß hinausgingen, das zur sparsamen Erfüllung des jeweils zugrunde liegenden Investitionsziels erforderlich war. Dadurch sind verdeckte Kostensteigerungen in Höhe von mindestens 88,6 Mio. Euro und damit von allen festgestellten Mängeln über alle Bauphasen die mit Abstand höchsten finanziellen Nachteile entstanden. Auch in diesem Fall sieht der Rechnungshof eine Optimierungsmöglichkeit in der Stärkung der Kontrollfunktion der jeweiligen Technischen Aufsichtsinstanz, indem der Bedarfsträger dieser mit der Vorlage der HU-Bau regelhaft die Notwendigkeit des vorgesehenen Standards nachzuweisen hat (vgl. Tzn. 65 bis 68).
 8. Fehlende bzw. unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben nach Feststellungen des Rechnungshofs allein in den Jahren 2008 und 2009 zu verdeckten Kostensteigerungen in Höhe von rund 11,1 Mio. Euro geführt. In Anbetracht der möglichen Einsparpotenziale schlägt der Rechnungshof vor, eine Regelung zu schaffen, nach der die Bedarfsträger der Technischen Aufsichtsinstanz künftig bei allen einzelveranschlagten Baumaßnahmen des staatlichen Hoch- und Tiefbaus gemeinsam mit der HU-Bau die angestellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine Erklärung zur Genehmigung vorlegen, mit der die Wirtschaftlichkeit der gewählten Maßnahme nachvollziehbar belegt wird (vgl. Tzn. 69 bis 72).
 9. Eine unzureichende Projektvorbereitung und Fehler in den Entwurfs- und Ausführungsplanungen sind eine Hauptursache von Kostensteigerungen im weiteren Maßnahmenverlauf. So sind im Zusammenhang mit planerischen Fehlern bei Bauvorhaben über den Betrachtungszeitraum Kostensteigerungen von mindestens 41 Mio. Euro entstanden. Diese Auswirkungen können verhindert werden, wenn künftig
 - Projektverantwortlichkeiten verbindlich zugewiesen werden,
 - für große und komplexe Bauvorhaben regelmäßig Machbarkeitsstudien erstellt werden,
 - Kontrollpflichten besser wahrgenommen werden und
 - mit den freiberuflich Tätigen die Einhaltung von Kostenobergrenzen vertraglich vereinbart wird (vgl. Tzn. 73 bis 82).
 10. Allein in den Jahren 2004 bis 2009 haben Mängel bei Architekten- und Ingenieurwettbewerben zu insgesamt 13,4 Mio. Euro Kostensteigerungen geführt. Die Auswertung macht deutlich, dass es künftig erforderlich ist, Wettbewerbe verstärkt auf Kostensicherheit und Wirtschaftlichkeit auszurichten, indem bei Wettbewerbsentscheidungen Kostenaspekte und Kostenrisiken sachgerecht berücksichtigt werden. Hierfür sind die einschlägigen Regelwerke entsprechend zu ergänzen (vgl. Tzn. 83 bis 86).
 11. Um bei der Entscheidung über Planungsänderungen und Nachtragsaufträge eine größtmögliche Transparenz in Bezug auf

deren mögliche finanzielle und terminliche Auswirkungen herzustellen und alle Einsparmöglichkeiten systematisch auszuschöpfen, empfiehlt sich bei großen und komplexen Maßnahmen die Einrichtung eines standardisierten Planänderungs- und Nachtragsmanagementsystems (vgl. Tzn. 87 bis 93).

12. Um künftig zu verhindern, dass erhebliche Kostenbeiträge Dritter zulasten Hamburgs nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erhoben werden, empfiehlt der Rechnungshof, in den Kostendarstellungen der Bau- und Kostenunterlagen nach §§ 24/54 LHO regelhaft zu dokumentieren, ob und in welcher Höhe Kostenbeiträge Dritter zu erwarten sind und zu welchem Zeitpunkt diese eingefordert werden können (vgl. Tzn. 94 bis 96).
13. Über alle Vorhabenphasen hinweg bieten sich nach Auffassung des Rechnungshofs folgende Handlungsfelder zur Optimierung von Bauprojekten an:
 - Im Zusammenhang mit der Neuorganisation des öffentlichen Hochbaus ist sicherzustellen, dass die Bedarfsträger, die über keine eigenen Baudienststellen verfügen, weiterhin auf städtischen professionellen baufachlichen Sachverstand zurückgreifen können (vgl. Tz. 98).
 - Für große und komplexe Bauvorhaben sollte die Einrichtung eines systematischen Baucontrollings geprüft werden, mit dessen Hilfe die optimale Durchführung von großen Bauprojekten über alle Bauphasen unabhängig überwacht werden kann. Der Rechnungshof regt an, diese Aufgabe der jeweiligen Technischen Aufsichtsinstanz, die gegenüber der jeweiligen Behördenleitung berichtspflichtig ist, als eigenständige, unabhängige Controllingaufgabe zu übertragen. Vor dem Hintergrund der bekannten und für notwendig erachteten Großprojekte bietet sich alternativ an, ein übergreifendes Baucontrolling an zentraler Stelle zu implementieren (vgl. Tzn. 99 bis 102).
 - Kostensteigerungsrisiken sollten durch frühzeitige Vorkehrungen zum Beispiel baufachlicher und vertraglicher Art präventiv entgegengewirkt werden (vgl. Tz. 103).

2 Leitlinien

14. Der Rechnungshof hat in Ergänzung der jeweiligen haushaltsrechtlichen und baufachlichen sowie organisatorischen Vorgaben folgende Leitlinien zur Prävention von Kostensteigerungen formuliert:

Vor Baubeginn ...

- Defizite in der baufachlichen Kompetenz bei der Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben ermitteln und gegebenenfalls ausgleichen,
- eine erfahrene und eingearbeitete Projektorganisation mit wenig Schnittstellen und klaren Zuständigkeiten und Verantwortungen schaffen,
- eine sorgfältige Projektvorbereitung und Bedarfsplanung sicherstellen, bei der alle Beteiligten insbesondere auch zur Einhaltung des zur Verfügung stehenden Budgets zu verpflichten sind,
- von der Projektleitung die Einhaltung der inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben regelmäßig – auch bei Zuwendungsmaßnahmen mit großem hamburgischem Interesse – nachweisen lassen,
- ausreichenden Zeitbedarf für sorgfältige Bauvorbereitung einplanen und gegebenenfalls einfordern,
- bei der Auswahl von Architekten und Ingenieuren sicherstellen, dass diese bei vergleichbaren Projekten erfolgreich mitgewirkt haben,
- stadt eigenes Personal einsetzen, das so erfahren ist, dass es beauftragte externe Ingenieure, Architekten und Projektsteuerer kontrollieren und steuern kann,
- Terminplanung nach überwiegend baufachlichen Gesichtspunkten ausrichten, weil unrealistisch kurze Termine zu Störungen im Projektablauf, Behinderungsanzeigen sowie Nachforderungen und im Ergebnis zu Kostensteigerungen ohne Wertzuwachs führen,
- Planungen zu Bedarf, Wirtschaftlichkeit und Ausführung vorbehaltlos abschließen,
- Bedarfsbeiträge Dritter (zum Beispiel Träger öffentlicher Belange) konsequent und abschließend einfordern,
- Senat und Bürgerschaft keine Entscheidungen über die bauliche Realisierung von Baumaßnahmen ohne valide Kostenermittlung / Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abverlangen,
- Umfang und Art finanzieller und sonstiger Planungsrisiken im Voraus nachvollziehbar benennen,
- bei Kostenänderungen die Haushaltsunterlagen-Bau bzw. Ausführungsunterlagen nach §§ 24/54 LHO fortschreiben,
- erst nach Abschluss der Planungen Leistungen so ausschreiben, dass keine Zweifel an dem geschuldeten Werk aufkommen,
- Verantwortlichkeiten der zu beauftragenden Bauunternehmen vertraglich eindeutig regeln und
- vertraglich und organisatorisch ausschließen, dass Situationen entstehen, die zulassen, dass Dritte nach

Baubeginn eigenständig Vereinbarungen treffen können, die Hamburg über den vereinbarten Rahmen hinaus finanziell oder in sonstiger Weise verpflichten.

Nach Baubeginn ...

- Planung unverändert umsetzen und konsequent auf jede nur wünschenswerte, aber nicht zwingend erforderliche Ergänzung oder Änderung verzichten,
- Gründe für erforderliche Planungsänderungen dokumentieren, ihre finanziellen, terminlichen und genehmigungsrechtlichen Auswirkungen prüfen, im Zusammenhang bewerten und die Änderungen zeitnah umsetzen,
- mit der Einhaltung von verbindlichen Zeit- und Terminplänen sicherstellen, dass durch Zeitverzug keine Kosten für nicht werthaltige Leistungen (zum Beispiel lange Vorhaltezeiten für die Baustelleneinrichtung) entstehen,
- für ausreichende Steuerungsinformationen sorgen und zeitnah handeln, zum Beispiel im Rahmen der Kostenkontrolle durch einen ständigen Soll-Ist-Abgleich, der auch mögliche Kostensteigerungen durch Verzug, Behinderungen und Rechtsstreitigkeiten umfasst und transparent kommuniziert,
- Kostenbeiträge Dritter zeitnah realisieren,
- Regelung der Verantwortlichkeiten einhalten und bei erkannten Bedarfen zeitnah nachsteuern und
- Eingang, Erfassung, Prüfung und Bewertung von Nachtragsforderungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht durch ein aktives Nachtragsmanagementsystem sicherstellen.

II Kostenstabiles Bauen

Empfehlungen zur Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen

1 Berichtsgegenstand

Städtisches Bauwesen in der Kritik

15. Das städtische Bauwesen stand in den letzten Jahren und steht auch weiter aktuell in der Kritik. In der öffentlichen Diskussion¹ werden Vorwürfe wie mangelnde Professionalität oder gar Täuschung der Bürgerschaft laut. Anlass sind gravierende Kostensteigerungen bei öffentlichen Großprojekten – wie zum Beispiel bei der Flughafen S-Bahn, der Umgestaltung des Jungfernstiegs, beim Umbau des Zentralen Omnibusbahnhofs (ZOB) in Bergedorf, bei der U-Bahn in die HafenCity, der Ortsumgehung Finkenwerder sowie dem Projekt mit den derzeit größten Kostensteigerungen, der Elbphilharmonie.
16. Untersuchungen von Einzelfällen² und systematische Studien³ zeigen, dass Probleme bei der Ermittlung der Kosten öffentlicher Bauten nicht auf Hamburg beschränkt sind, sondern auch national und international bestehen. Hinsichtlich der Ursachen von Kostensteigerungen sind sich die Veröffentlichungen uneins. Die Erklärungen reichen von zufälligen Fehlern bei der Kostenermittlung bis zu der Auffassung, dass Baukostensteigerungen „am ehesten auf strategische Verfälschungen, also Lüge, zurückzuführen“⁴ seien.
17. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von Baumaßnahmen immer wieder festgestellt, dass Investitionsentscheidungen zugrunde gelegte Kosten sich deutlich erhöhen, vermeidbare Ausgaben geleistet werden und der Bürgerschaft die Möglichkeit genommen wird, in angemessener Weise ihr Budgetrecht auszuüben.⁵ Er hat mehrfach gefordert, die Vorgaben zu ordnungsgemäßem und wirtschaftlichem Handeln einzuhalten und zudem Empfehlungen zu methodischen und strukturellen Maßnahmen⁶ gegeben.

¹ Vgl. zum Beispiel Hamburger Morgenpost vom 23. August 2009, Hamburger Abendblatt vom 19. Januar 2009.

² Vgl. Sächsischer Rechnungshof: Neubau des Museums der bildenden Künste in Leipzig, Dresden 2009 sowie Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Ursachen der Kostensteigerung beim Neubau der Pinakothek der Moderne in München, München 2002.

³ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Bericht 3/2008, „Bauinvestitionscontrolling“; Meysenburg, Christian Dipl.-Ing.: Entwicklung von Grundlagen für das Controlling in öffentlichen Bauverwaltungen, Doktorarbeit, Karlsruhe 2002.

⁴ Vgl. Flyvbjerg, Bent, Holm, Mette K. Skamris und Buhl, Sören L.: Kostenunterschätzung bei Öffentl. Bauprojekten: Fehler oder Lüge. In: Planungsrundschau 8. November 2008, S.15 ff. – die Veröffentlichung basiert auf dem Ergebnis einer statistischen Untersuchung 258 internationaler Verkehrsinfrastrukturprojekte.

⁵ Vgl. auch Äußerung des Rechnungshofs zur Beteiligung der Bürgerschaft in seinem Jahresbericht 2008, Tzn. 30 bis 37 „Beteiligung der Bürgerschaft“.

⁶ Zum Beispiel: Jahresbericht 1999, Tzn. 177 bis 215 „Kostensenkung im staatlichen Hochbau“; Jahresbericht 2008, Tzn. 367 bis 380 „Grunderneuerung Schule Kroonhorst“.

18. Der Rechnungshof hat seine Prüfungserkenntnisse aus den Jahresberichten 1989 bis 2009 unter Einbeziehung seiner Feststellungen zum Umbau des ZOB Bergedorf (vgl. Kapitel III) ausgewertet. Dabei hat er – über das Anliegen des Berichtserstellers hinaus (s. Vorbemerkung) – seine Auswertung auf alle sich häufig wiederholende Mängel erweitert. Ausgehend davon, dass bei großen Bauprojekten die gleichen Mängel auftreten können wie bei Baumaßnahmen kleineren Umfangs und das Kostenrisiko bei allen Projekten – unabhängig von ihrer Größe – als gleich hoch anzusehen ist,⁷ hat der Rechnungshof die Auswertung zudem nicht auf bedeutende Projekte beschränkt, sondern seine Prüfungserkenntnisse aus dem gesamten Baubereich einbezogen. Seine Intention ist es, Senat und Bürgerschaft losgelöst von Einzelfallbetrachtungen auf generelle Schwachstellen und Fehler im öffentlichen Bauwesen hinzuweisen und Möglichkeiten aufzuzeigen, die zu mehr Kostenstabilität und zur Fehlervermeidung beitragen können.

*Auswertung
sich häufig
wiederholender
Mängel*

Der Rechnungshof muss seine Prüfungen angesichts begrenzter Ressourcen generell auf Schwerpunkte und Stichproben beschränken. Das Ergebnis der Auswertung kann deshalb zwar nicht für alle Baumaßnahmen und den gesamten Betrachtungszeitraum repräsentativ sein. Die Häufigkeit einzelner Feststellungen (vgl. Tzn. 27 bis 28) erlaubt allerdings Rückschlüsse auf allgemeine Defizite bei der Realisierung von Bauvorhaben und zeigt Handlungsbedarfe auf. Die Auswertung der Mängel wurde auf diejenigen Handlungsfelder im Bauwesen ausgerichtet, bei denen Optimierungen erfahrungsgemäß die größte Wirkung erzielen können.

2 Verantwortung für Baumaßnahmen

19. Behörden und Ämter sind Bedarfsträger für Baumaßnahmen, die für die Erfüllung ihrer Fachaufgaben notwendig sind. Dabei kann es sich um Maßnahmen des Hochbaus sowie des Tief-, Ingenieur- und Landschaftsbaus handeln. Auch bei der Umsetzung durch Externe (zum Beispiel Zuwendungsempfänger sowie private oder öffentliche Unternehmen⁸) bleibt die Gesamtverantwortung beim Bedarfsträger.
20. Im Hochbau obliegt dem Bedarfsträger die umfassende und abschließende Verantwortung für die Planung, Durchführung und Abrechnung dieser Maßnahmen (Bauherrenverantwortung).⁹ Dies gilt auch für diejenigen Bedarfsträger, die – wie zum Beispiel die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM) und die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) – nicht über eigenen Bausachverstand verfügen. Der Konzentration der Bauherrenverantwortung beim Bedarfsträger liegt die Überlegung zugrunde, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung unter Einschluss der erforderlichen baulichen Maßnahmen nur erreicht werden kann, wenn Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand vereint sind (AKV-Prinzip). Wenn der Bedarfsträger für die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben zusätzlichen qualifizierten Bausachverstand benötigt, soll er eine Baudienststelle der Stadt oder private Dienstleister mit den erforderlichen Bauherrenberatungs-, Planungs- bzw. Projektsteuerungsleistungen beauftragen.

*Bauherrenkern-
leistungen nicht
an Externe
delegierbar*

⁷ Vgl. Flyvbjerg, Bent, Holm, Mette K. Skamris und Buhl, Sören L.: Wodurch werden Kostenüberschreitungen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten verursacht? Department of Development and Planning, Universität Aalborg, Dänemark 2003.

⁸ Zum Beispiel: ReGe Hamburg Projektrealisierungsgesellschaft mbH, Hamburger Hochbahn AG, Verkehrsbetriebe Hamburg Holstein AG, Sprinkenhof AG.

⁹ Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 4.1.

Die Aufgaben des Bauherrn teilen sich in Bauherrenkernleistungen und das Baumanagement (vgl. Abbildung 1):

- Die Bauherrenkernleistungen sind nicht an Externe delegierbar und umfassen u.a. die Definition des Bedarfs, Erteilung von Aufträgen, rechtsgeschäftliche Abnahme von Leistungen, Haushalts-, Kassen- und Rechnungsaufgaben sowie das übergeordnete Controlling im Hinblick auf Kosten, Termine, Qualität und Organisation.¹⁰
- Zum Baumanagement zählen alle Leistungen der wirtschaftlichen und technischen Betreuung sowie Leistungen der Projektsteuerung.¹¹ In der Regel wird in Hamburg das „delegierbare Baumanagement“ an die Hochbaudienststellen der Stadt vergeben, während Planungsleistungen an freiberuflich Tätige vergeben werden.¹²

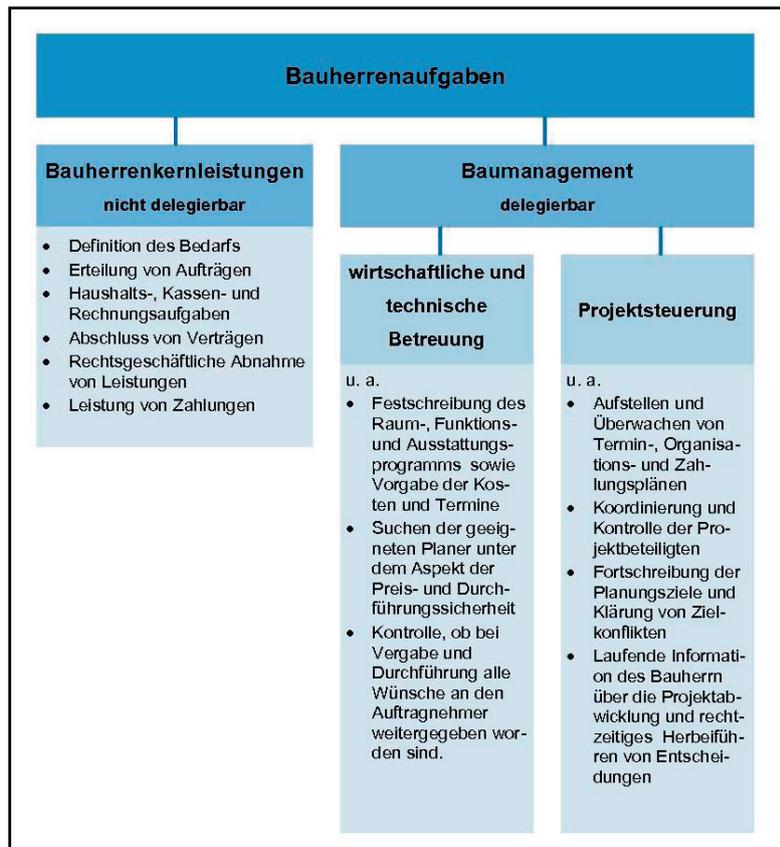


Abbildung 1

21. Bei Tief- und sonstigen Ingenieurbaumaßnahmen sowie bei Maßnahmen im Landschaftsbau tragen die jeweiligen Bedarfsträger demgegenüber nicht in jedem Fall die ungeteilte Bauherrenverantwortung. Sie betreiben zwar die generelle Vorplanung, wirken aber an der weiteren bautechnischen Planungs- und Entwurfsarbeit nur beratend mit.¹³ Die Planungsverantwortung liegt bei der jeweils fachlich zuständigen Planungsbehörde – zum Beispiel für Industrieerschließung mit der BWA als Bedarfsträger bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) mit dem Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer

¹⁰ Vgl. VV-Bau I vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Leistungsbild in der Anlage 1, 1a und 1b.

¹¹ Vgl. VV-Bau I vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Leistungsbild in der Anlage 1, 1a und 1b.

¹² Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 1.6.1, Andienungsgebot.

¹³ Vgl. Hamburgische Baurichtlinien – Ingenieurbau vom 2. April 1974, Nr. 5.

(LSBG). Sind Bedarfsträger und Planungsbehörde identisch, liegt die Bauherrenverantwortung wie im Hochbau ungeteilt beim Bedarfsträger.

22. Bei Zuwendungsbauten trägt der Zuwendungsgeber (Bedarfsträger) die Verantwortung für die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung. Er ist verpflichtet, den Zuwendungsnehmer bei der Planung und Durchführung der Baumaßnahme zu beraten und baufachliche Prüfungen durchzuführen. Der Zuwendungsnehmer übernimmt im Wesentlichen die Bauherrnkernleistungen und das Baumanagement in eigener wirtschaftlicher Verantwortung und vergibt Planungsleistungen an freiberuflich Tätige. Wenn Zuwendungsgeber (Bedarfsträger) keinen eigenen Bausachverständigen vorhalten, vergeben sie die ihnen obliegenden Aufgaben intern oder extern. So entstehen mitunter komplexe Strukturen mit vielen Schnittstellen sowie erheblichen Koordinations- und Kontrollanforderungen (vgl. Abbildung 2).

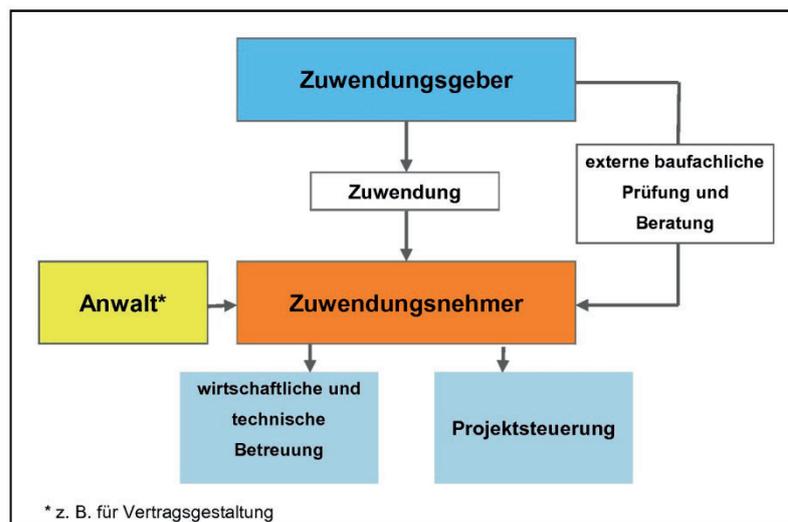


Abbildung 2

3 Unterschiedliche Arten von Kostensteigerungen

23. Baumaßnahmen sind je nach Art und Umfang mehr oder weniger komplexe Vorhaben, deren Kosten nicht mit 100%iger Genauigkeit vorherbestimmt werden können. Von der Bedarfsplanung über die Vor- und Entwurfsplanung sowie die detaillierte Ausführungsplanung bis hin zur Abrechnung des Bauvorhabens können sich die Kosten verändern.

Kostenabweichungen sind somit zum Teil systemimmanent und Kostensteigerungen daher differenziert zu betrachten.

So entwickeln sich Kostendarstellungen im Zuge der Vorbereitung und im Spannungsfeld von Fachlichkeit, Wünschenswertem und Wirtschaftlichkeit erst zum abschließend genannten Wert. Sie können daher nicht als Bezugsgröße für Kostensteigerungen herangezogen werden. Bis zur Kostenberechnung der HU-Bau sind sich ergebende „Mehrkosten“ also nicht im eigentlichen Sinne Kostensteigerungen. Die Erkenntnisse aus der fortschreitenden Bearbeitung einschließlich der damit genauer möglichen Kostangaben fließen in die HU-Bau ein und sind Erkenntnisstand für Senat und Bürgerschaft zum Zeitpunkt der Beschlussfassung. Wenn vorher Kosten genannt werden, wie zum Beispiel im Finanz-

plan,¹⁴ haben diese immer einen vorläufigen, mit dem jeweiligen Bearbeitungsstand der Maßnahme korrespondierenden Aussagewert. Die DIN 276 „Kosten im Bauwesen“ gibt die Art der Kostenermittlung vor, die dem jeweiligen Bearbeitungsstand zugrunde liegt.

Systematik der Kostenermittlung nach DIN 276

Der Baukostenplanung und anschließenden Steuerung der Kosten im Hochbau liegt die DIN 276 Teil1 zugrunde. Sie gibt für die Gliederung einer Kostenaufstellung eine Systematik vor, die eine – mit zunehmendem Planungsfortschritt – tiefere Detaillierung zulässt und u. a. die Grundlagen und Methoden zur Erarbeitung der für die einzelnen Projektphasen (Vorentwurfsplanung, bis Projektabschluss) maßgeblichen Kostenermittlungen definiert:

Der **Kostenrahmen** bildet die Projektidee auf Grundlage der Aufgabenstellung einschließlich Raumprogramm, Angaben zum Standort und Bedarfsangaben zum frühen Projektzeitpunkt ab. Obwohl die planerischen Grundlagen für eine Kostenschätzung noch nicht vorhanden sind, soll dennoch über das finanzielle Volumen der Maßnahme Auskunft gegeben werden können, an dem als „erster Zahl“ – neben der späteren Veranschlagungssumme – alle folgenden Kostenangaben gemessen werden. Die Kosten werden aufgrund von Erfahrungswerten oder groben Pauschalwerten ermittelt, beinhalten Kostenanteile sowohl aus Arbeitsergebnissen der Projektentwicklung als auch aus der Leistungsphase 1 der Ingenieure und Architekten und können – im Gegensatz zu den späteren Kostenermittlungsarten – ohne vorgegebene Gliederungsstruktur dargestellt werden.

Die **Kostenschätzung** wird auf der Grundlage von Bedarfsangaben, Flächen, zeichnerischen Skizzen und erläuternden Angaben zur Gestaltung, Funktionalität und Konstruktion anhand von Kennwerten bzgl. einer bestimmten Nutzungsart, zum Beispiel naturwissenschaftlicher Grundschulunterricht, bezogen auf Rauminhalt oder Fläche verwendet. Sie ist Bestandteil der Leistungsphase 2 „Vorentwurfsplanung“ und dient als Basis über die Entscheidung der Weiterverfolgung der Maßnahme. Die Kostenansätze sind mindestens bis in die erste Kostengliederungsebene – nach „Grundstück“, „Herrichten und Erschließen“, „Bauwerk Baukonstruktionen“, „Bauwerk Technische Anlagen“, „Außenanlagen“, „Ausstattung und Kunstwerke“ und „Baunebenkosten“ – zu detaillieren.

Die Kostenberechnung basiert auf den aus der Planung entnommenen Massen, Flächen oder Bauteilen sowie den für ihre Ausführung gängigen Kenn- bzw. Erfahrungswerten oder auch individuell ermittelten Kostenansätzen. Sie ist Bestandteil der Leistungsphase 3 „Entwurfsplanung“ und ist Basis der Finanzierungsentscheidung (HU-Bau) und Grundlage der darauf folgenden Kostenkontrolle. Sie soll bis in die zweite Gliederungsebene nach der DIN 276 differenziert werden, das heißt vorgenannte 7 Ebenen werden nochmals in mindestens 49 (Aufteilung in Bauteile) Einzelpositionen geteilt und kostenmäßig belegt, soweit sie für die Erstellung des Bauwerks notwendig sind.

Der **Kostenanschlag** ist die Zusammenstellung der rechnerisch geprüften Angebote, soweit sie vorliegen, andernfalls die fortgeschriebene Kostenberechnung der noch nicht ausgeschriebenen Gewerke und basiert auf fertiggestellten Ausführungsunterlagen, statischen und wärmeschutzphysikalischen Berechnungen sowie einzelnen Massenangaben als Bezugseinheiten der Kostengruppen, die hier bis in die dritte Ebene zu gliedern sind.

Über die Auskömmlichkeit der veranschlagten Kosten und damit über den tatsächlichen Baubeginn wird anhand eines Kostenvergleichs der Ergebnisse des Kostenanschlags mit der Kostenberechnung entschieden. Der Kostenanschlag muss hierfür mindestens Leistungen umfassen, deren Wert so erheblich ist, dass ein Kostenvergleich möglich ist (vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nummer 2.4.1.1.). Zwar weisen Preisangaben der Anbieter bereits eine höhere Zuverlässigkeit auf als geschätzte oder berechnete Werte, dennoch können auch nach Erstellung des Kostenanschlags – unabhängig von der Qualität der Planung und Kostenermittlung – durch Insolvenz, allgemeine Termin- und Änderungsrisiken, technische Risiken (wie zum Beispiel Baugrundbeschaffenheit oder Schadstoffvorkommnisse) und Witterungsverhältnissen Kostenschwankungen entstehen.

Die **Kostenfeststellung** belegt die tatsächlich entstandenen Kosten und basiert auf den ausgeführten Massen und Mengen sowie den geprüften Schlussrechnungen der Gewerke und Planer. Sie dient darüber hinaus der Abrechnung von Förder- bzw. Zuwendungsmitteln, (in Teilen) der Honorarberechnung der Planer und der endgültigen Definition der Baunutzungskosten, wie zum Beispiel der jährlichen Instandhaltungspauschale.

Zu berücksichtigen ist daher, welchen Planungsstand die zum Vergleich herangezogenen Kosten abbilden und ob die festgestellten Kostenveränderungen auf eine fehlerhafte Planung (d.h. Vorbereitung des Bürgerschaftsbeschlusses) oder Steuerung (d.h. Abwicklung des Bürgerschaftsbeschlusses) zurückzuführen sind und deshalb hätten vermieden werden können.

24. Der Zusammenhang zwischen geplanten, bedarfsgerechten und tatsächlichen Kosten lässt sich über die zeitliche Abwicklung eines Projekts in Bezug auf die HU-Bau – als den für den Bürgerschaftsbeschluss maßgeblichen Zeitpunkt – darstellen:

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 18 bis 44 „Vorbereitungen künftiger Haushaltsjahre durch Investitionsentscheidungen des Senats“.

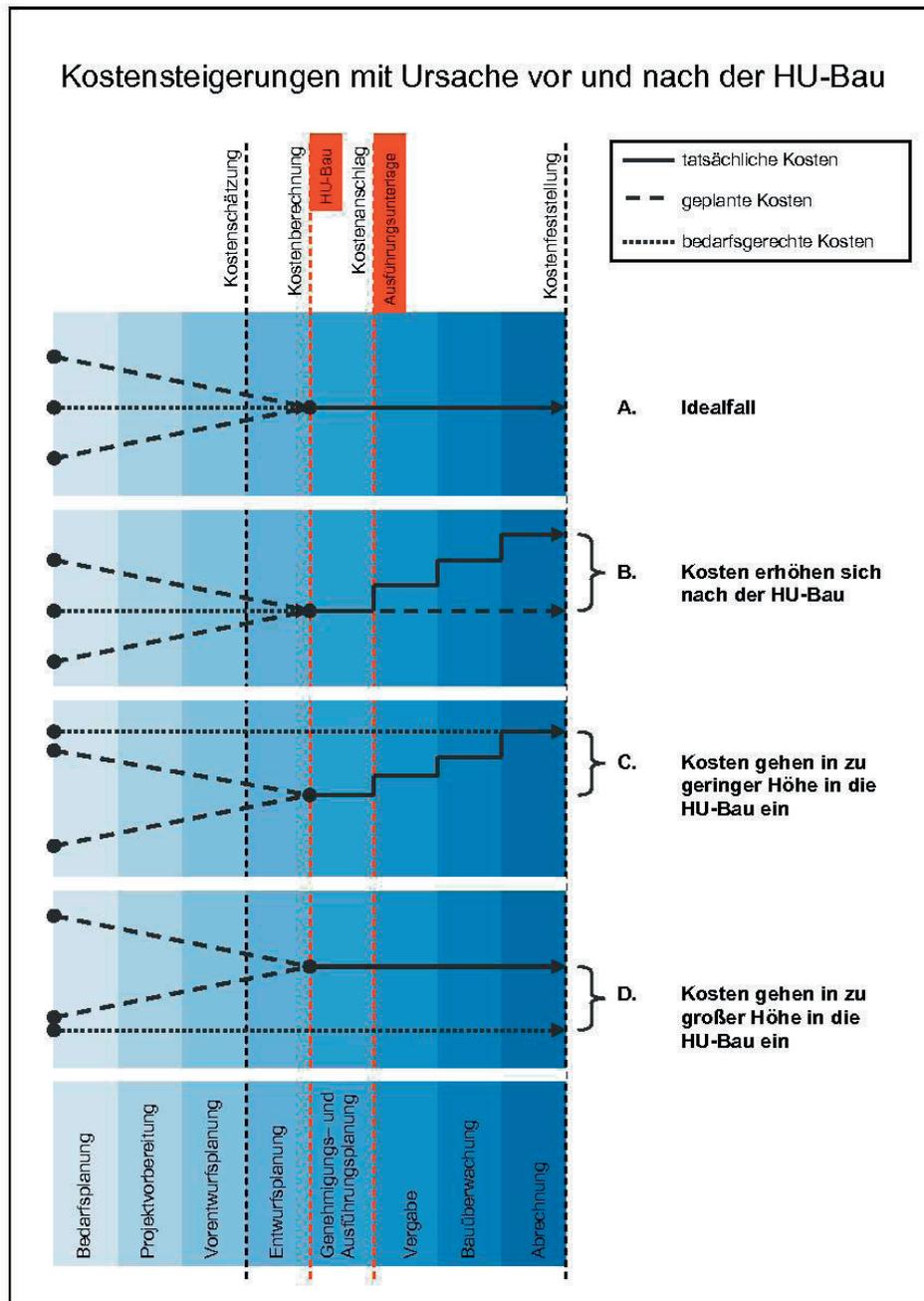


Abbildung 3

- A. Der Idealfall, bei dem die geplanten Kosten gleich hoch sind wie die notwendigen (= bedarfsgerechten) Kosten und die am Ende der Maßnahme abgerechneten Kosten, entspricht bis auf zu vernachlässigende Ausnahmen nicht der Praxis und ist deshalb als modellhaft anzusehen.
- B. Bei Kostensteigerungen, die ihre Ursachen nach dem Zeitpunkt der HU-Bau haben, gehen geplante und notwendige Kosten in die HU-Bau sachgerecht ein, ändern sich aber anschließend durch
- a. unvermeidbare Kostensteigerungen in Form von
 - unvorhersehbaren Kosten (zum Beispiel infolge von Gesetzesänderungen, Preissteigerungen,¹⁵ Witterung,

¹⁵ Mehrkosten aufgrund von Lohn-/Materialpreiserhöhungen können ohne Zustimmung der Bürgerschaft aus einem bei der Finanzbehörde eingerichteten Titel gedeckt werden.

- einer Blindgängerräumung trotz Freigabe oder einer Bodenverunreinigung, auf die es keinerlei Hinweise gab und die auch bei Beachtung normaler Sorgfaltspflicht nicht hätte vermutet und festgestellt werden müssen) und / oder
- willentlichen Planungsänderungen mit „Wertzuwachs“ (zum Beispiel ein zusätzlicher Veranstaltungssaal),¹⁶
- b. vermeidbare Kostensteigerungen aufgrund von zum Beispiel
- mangelnder Projektsteuerung / Bauaufsicht (zum Beispiel das sich Einlassen auf verspätet vorgetragene bzw. nicht erforderliche Anregungen von Trägern öffentlicher Belange¹⁷) etc. und / oder
 - unzureichender Bauvertragsgestaltung (zum Beispiel unklare oder unregelmäßige vertragliche Dreiecksverhältnisse zwischen Bauherr, Generalplaner und Generalunternehmer, Abschließen von Festpreisverträgen trotz ungeklärtem Bausoll).
- C. Bei Kostensteigerungen, deren Ursachen vor dem Zeitpunkt der HU-Bau liegen, gehen Kosten bereits in einer zu geringen, also falschen Höhe in die HU-Bau ein. Diese können bestehen aus:
- a. „Sowieso“-Kosten in Form von
- notwendigen Kosten, die sowieso entstanden wären und bei sachgerechter / vollständiger Planung berücksichtigt worden wären (zum Beispiel notwendige Pfahlgründungen)
- und / oder
- Kosten, die zur Vermeidung unwirtschaftlichen Vorgehens (zum Beispiel Vermeidung eines zu dichten Sonderrasters zur Feststellung einer Bodenbeschaffenheit oder Straßenbefestigung) nicht ausgeschlossen werden können.
- Solche Kostensteigerungen in Form von „Sowieso“-Kosten ergeben die tatsächlich durch das Vorhaben verursachten Kosten und sind nur insoweit besonders kritisch, als Senat und Bürgerschaft die Maßnahme in Kenntnis dieser realistischen Kosten gegebenenfalls nicht beschlossen hätten. Die Maßnahme wird (mit Ausnahme der zugehörigen Folgekosten) nicht teurer, sondern die notwendigen Kosten werden erst spät bekannt, wären aber in der Höhe auch zum Zeitpunkt der Veranschlagung nicht niedriger und auch nicht abwendbar gewesen.
- b. nicht werterhöhende Kosten aufgrund von zum Beispiel
- fehlerhafter Markteinschätzung / Kostenermittlungsfehlern,
 - fehlerhafter Planung (zum Beispiel des Raumprogramms, der Tragfähigkeit oder des Standards),
 - Nachfolgekosten infolge vorgenannter Fehler (zum Beispiel Mehrfach- und Nachbesserungsplanungen, längere Bauzeit),

¹⁶ Grundsätzlich nur mit Zustimmung der Bürgerschaft (vgl. Nr. 3.3 der VV-Bewirtschaftung).

¹⁷ Wie zum Beispiel Natur- und Umweltschutz (BSU), Denkmalschutz (BKSM), Brandschutz (Feuerwehr), Arbeitsschutz (Landesunfallkasse).

- „Unterschätzung“ einer realistischen Kostenhöhe.

Diese Kostensteigerungen sind nicht der Höhe, aber dem Erkenntnisstand nach weitgehend vermeidbar, weil sie bei sachgerechter Planung auch in der HU-Bau bereits hätten berücksichtigt werden können und müssen.

- D. Die Kosten geplanter Maßnahmen gehen – ohne als Kostensteigerung transparent zu werden – gegenüber der bedarfsgerechten Veranschlagung in zu großer Höhe in die HU-Bau ein.

Ursächlich dafür sind

- a. unwirtschaftliches Handeln (zum Beispiel Brückenneubau statt -umbau) und
- b. sonstige – auch vorgenannte – Fehler.

25. In der Regel handelt es sich bei Kostensteigerungen von Baumaßnahmen um eine Mischform der vorgenannten Einflussgrößen.

Treten Kostensteigerungen nach der Veranschlagung und vor Baubeginn auf, darf mit der Baumaßnahme nicht begonnen werden. Die HU-Bau muss dann dem neuen Erkenntnisstand entsprechend überarbeitet werden und die Bürgerschaft erneut der Maßnahme in aktualisierter Form zustimmen. Andernfalls würde die Entscheidung der Bürgerschaft präjudiziert, da sie nach Baubeginn der Planungsänderung im Regelfall faktisch nur noch zustimmen kann.¹⁸ Das zur Wahrung des Etatrechts (Artikel 66 und 68 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) notwendige Vorgehen macht den Wunsch verständlich, wenn auch nicht zulässig, dass Kostensteigerungen den Bedarfsträgern nicht bereits in der Bearbeitungsphase zwischen HU-Bau und Ausführungsunterlage nach § 54 LHO (AU-Bau), sondern erst nach Baubeginn „bekannt“ werden, da die Kostenfortschreibung bei mehrjährigen Maßnahmen im jeweils folgenden Haushaltsplan als eher unspektakulär angesehen wird.

26. Der Rechnungshof unterscheidet die in diesem Bericht benannten Kostensteigerungen folgendermaßen:

Erkennbare Kostensteigerungen

Baumaßnahmen werden im Haushalt entweder einzeln oder zusammen mit anderen Vorhaben global – ohne verbindliche Aufteilung der Ausgaben auf Einzelvorhaben – veranschlagt. Aufgrund dieser unterschiedlichen Veranschlagungsform definiert der Rechnungshof für seine Auswertung – unabhängig von der jeweiligen oben genannten Ursache – Kostensteigerungen wie folgt:

- Maßnahmen in Einzeltiteln
Erhöhung der Kosten gegenüber der Veranschlagung im Haushaltsplan auf Grundlage der HU-Bau nach § 24 LHO.
- Maßnahmen in Globaltiteln
Erhöhung der Kosten gegenüber denen, die vor Baubeginn in den AU-Bau nach § 54 LHO ausgewiesen waren.

¹⁸ Ausnahmen vgl. Nr. 3.3 der VV-Bewirtschaftung (zum Beispiel ist die Zustimmung der Bürgerschaft bei Mehrkosten aufgrund von Lohn- und Materialpreiserhöhungen vor Baubeginn erforderlich, wenn die Mehrkosten über 15% der Baukosten oder über 250.000 Euro, mindestens jedoch 25.000 Euro betragen).

Damit werden die für das Haushaltsrecht maßgeblichen Grundlagen als Bestimmungsgröße für die Auswertung der erkennbaren Kostensteigerungen herangezogen.

Andere erkennbare Kostensteigerungen, wie zum Beispiel gegenüber den Ansätzen in der mittelfristigen Finanzplanung (§ 31 Absatz 1 LHO), die grundsätzlich lediglich auf Basis von Schätzverfahren bzw. auf statistischen Erfahrungen beruhen können, sind nicht Gegenstand dieser beratenden Äußerung – es sei denn, es wird ausdrücklich darauf hingewiesen.

Verdeckte Kostensteigerungen

Liegen die nicht dokumentierten bedarfsgerechten Kosten unter den geplanten Kosten nach HU-Bau / AU-Bau, wird diese Differenz nicht als Kostensteigerung transparent.

Beide Formen von Kostensteigerungen werden in den Mängeldarstellungen dieses Berichts nur dann aufgeführt, wenn sie durch eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung vermeidbar gewesen wären.

4 Häufige wesentliche Mängel und Handlungsempfehlungen

27. Baumaßnahmen lassen sich in eine Planungs-, eine Durchführungs- und eine Abrechnungsphase gliedern. Die Auswertung der im Betrachtungszeitraum durchgeführten 104 Prüfungen hat gezeigt, dass der Schwerpunkt der insgesamt 368 Mängelfeststellungen in der Planungsphase von Baumaßnahmen liegt, die vom Beginn der Bedarfsplanung bis zum Ende der Ausführungsplanung reicht:

Schwerpunkt der Mängelfeststellungen liegt in Planungsphase

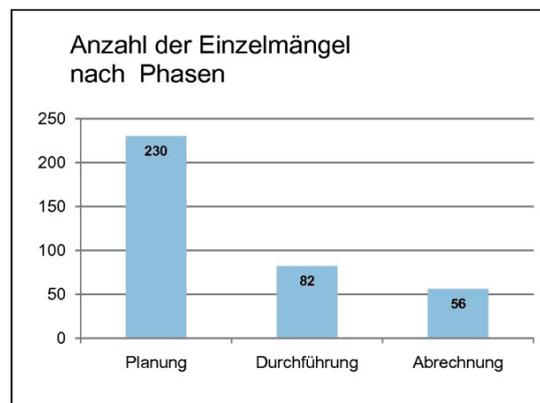


Abbildung 4

28. Die Verteilung der 230 Einzelmängel der Planungsphase über den Untersuchungszeitraum 1989 bis 2009 zeigt, dass es sich bei der Häufigkeit nicht um ein auf bestimmte Jahre begrenztes Einzelphänomen handelt:

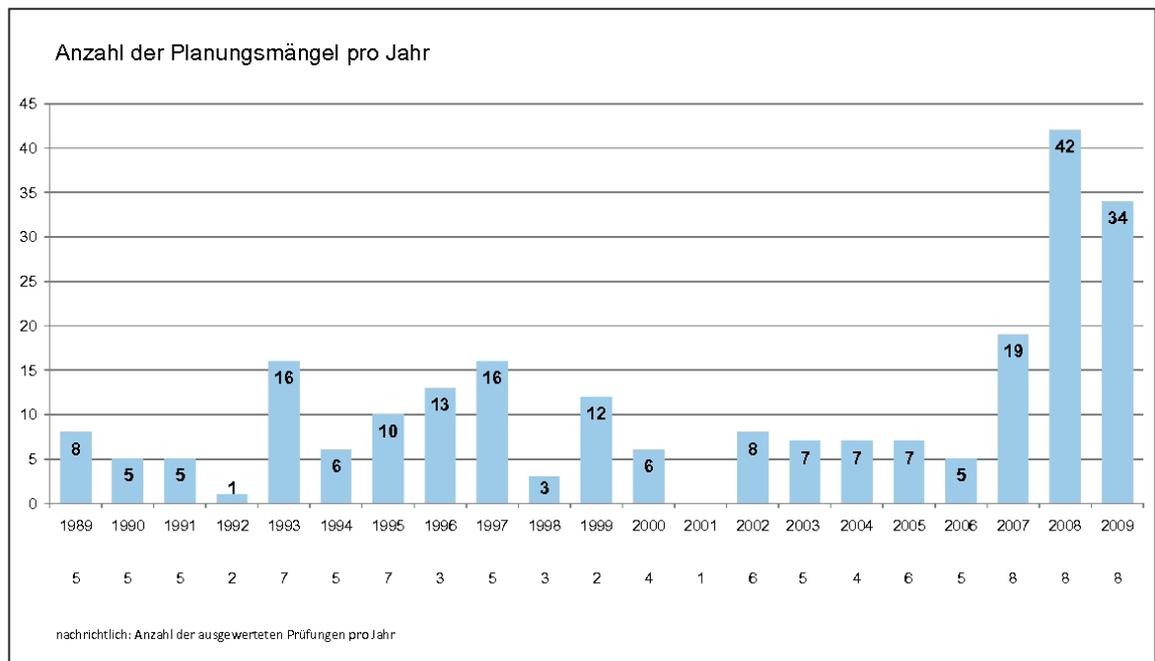


Abbildung 5

29. Rund 64 % der festgestellten Mängel haben zu Kostensteigerungen mit einem Gesamtvolumen von 301 Mio. Euro geführt. Entsprechend oben angegebener Verteilung auf die Bauphasen (s. Abbildung 4) beeinflussten wiederum Mängel in der Planungsphase die Kostenentwicklung am stärksten:

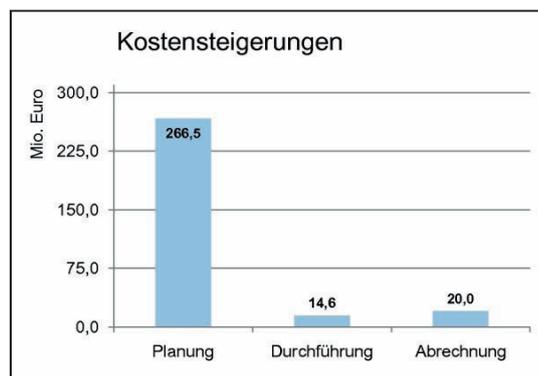


Abbildung 6

30. Dabei handelte es sich bei 214 Mio. Euro (mehr als zwei Drittel des Gesamtvolumens) um verdeckte Kostensteigerungen.

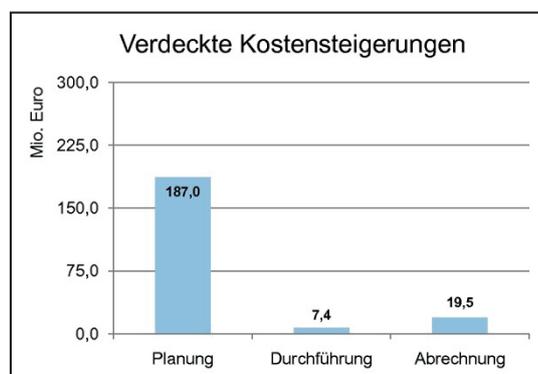


Abbildung 7

Die restlichen rund 36 % der festgestellten Mängel, die keine Kostensteigerungen bewirkt haben, führten insbesondere zu Verstößen gegen die Ordnungsmäßigkeit.

31. Folgende Mängel waren bezüglich ihrer Auswirkungen auf Kostensteigerungen – auch aufgrund ihrer Häufigkeit – von besonderem Gewicht. Sie führten darüber hinaus über alle Bauphasen hinweg zu schwerwiegenden Verstößen gegen rechtliche Vorgaben – insbesondere gegen das Haushaltsrecht.

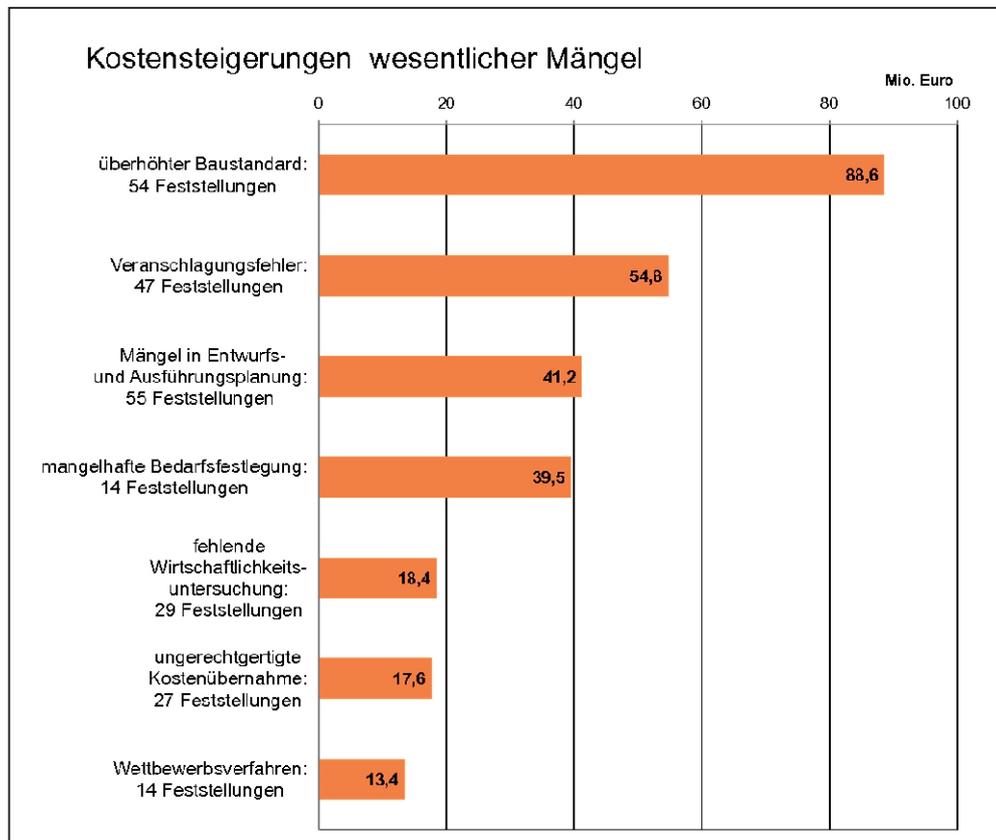


Abbildung 8

Diese Mängel haben überwiegend wesentliche Auswirkungen auf die Qualität der Bau- und Kostenunterlagen und sind in unterschiedlichen Phasen – von der Bedarfsplanung bis zur Abrechnung – aufgetreten.

4.1 Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau)

32. Gegenüber dem Stand der Veranschlagung verdeckte Kostensteigerungen sind ein Indiz für noch fehlende Etreife. Die Haushaltsunterlage-Bau gemäß § 24 LHO soll die notwendige Etreife eines Vorhabens dokumentieren. Sie enthält alle hierfür erforderlichen Daten und Angaben und basiert auf den Ergebnissen der Bedarfs- und Entwurfsplanungen.

Gesetzliche Regelungen

33. Nach § 24 Absatz 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen „erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.“ Für kleine Baumaßnahmen kann die Finanzbehörde abweichende Regelungen treffen. Weitere Ausnahmen sind zugelassen, wenn es im

Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung Hamburg ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit dieser Ausnahme ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan (§ 24 Absatz 3 LHO) oder in Nachbewilligungsanträgen des Senats (§ 33 Absatz 1 LHO) zu begründen. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bis zur Vorlage der Unterlagen gesperrt. Für einzeln veranschlagte Zuwendungen gelten diese Regelungen entsprechend (§ 24 Absatz 5 LHO).

Für Baumaßnahmen, die nicht einzeln, sondern in Globaltiteln veranschlagt werden, sind die geforderten Unterlagen keine Voraussetzung für die Veranschlagung im Haushaltsplan (§ 24 Absatz 4 LHO).

34. Zielsetzung des § 24 LHO ist insbesondere, die Bürgerschaft bei der Aufstellung des Haushaltsplans über die mit einer Baumaßnahme verbundenen finanziellen Wirkungen zuverlässig zu unterrichten und eine aussagekräftige und transparente Entscheidungsgrundlage zu liefern. Liegt eine HU-Bau nicht vor, soll eine Veranschlagung mangels Etatreife unterbleiben. Damit die Bürgerschaft ihr Etatrecht sachgerecht ausüben kann, muss die HU-Bau alle kostenwirksamen Faktoren berücksichtigen und deren Kosten in dem tatsächlich erforderlichen Umfang – d. h. entsprechend dem Vollständigkeitsprinzip mit der größtmöglichen Genauigkeit (§ 11 Absatz 2 LHO) – ausweisen.

Die HU-Bau ist somit Grundlage für die spätere Klärung, ob und aufgrund welcher Faktoren Kostenabweichungen entstanden sind. Darüber hinaus ist sie auch Maßstab für die Beurteilung, ob vor der Durchführung von Planungsänderungen die Bürgerschaft erneut zu beteiligen ist.

Um seine finanziellen Handlungsmöglichkeiten erkennen zu können, ist auch der Senat darauf angewiesen, dass die Behörden ihm Kostenermittlungen in dieser Qualität liefern.

35. Regelungen darüber, welche Maßnahmen in Einzeltiteln und welche in Globaltiteln zu veranschlagen sind, treffen die Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 24 und 54 LHO. Bis einschließlich 1994 sahen sie für die Veranschlagung in Einzeltiteln für alle Baumaßnahmen spezielle Wertgrenzen vor. Maßnahmen waren im Hochbau mit Baukosten ab zuletzt 0,5 Mio. Euro, im Tief- und sonstigen Ingenieurbau ab 0,75 Mio. Euro und im Landschaftsbau ab 0,15 Mio. Euro in Einzeltiteln zu veranschlagen.
36. Für die Einschaltung einer Technischen Aufsichtsinstanz galten hiervon teilweise abweichende Wertgrenzen. Der je nach Art des Bauvorhabens zuständigen Technischen Aufsichtsinstanz obliegt die Prüfung und Genehmigung der HU-Bau. Sie kontrolliert u. a. die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der vorgesehenen Maßnahme sowie ihrer Zweckmäßigkeit und möglicher funktionaler oder technischer Alternativen.
37. Seit der Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung (PROBAU) in 1995 sind Hochbaumaßnahmen unabhängig von Wertgrenzen grundsätzlich in Globaltiteln zu veranschlagen. Damit ist für diese Maßnahmen eine HU-Bau im Regelfall nicht mehr vorgeschrieben. Darüber hinaus ist eine Beteiligung der Technischen Aufsichtsinstanz bei der Erstellung der HU-Bau entfallen. Eine Veranschlagung in einem Einzeltitel sehen die VV nur noch vor, wenn der Bedarfsträger eine Einzelveranschlagung wegen der Bedeutung der Maßnahme oder aus sonstigen Gründen

für geboten hält.¹⁹ Seitdem ist die Zahl der einzeln veranschlagten Vorhaben erheblich zurückgegangen.

Für den Tief- und sonstigen Ingenieurbau gilt demgegenüber immer noch eine Wertgrenze von aktuell 2,5 Mio. Euro und für den Landschaftsbau 0,15 Mio. Euro. Sind die Wertgrenzen erreicht, sind die Maßnahmen in Einzeltiteln zu veranschlagen und ist die Technische Aufsicht zu beteiligen.

Feststellungen

38. Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren bei den einzeln veranschlagten bzw. zu veranschlagenden Maßnahmen verstärkt festgestellt, dass der Veranschlagung keine oder eine in der Qualität nicht ausreichende HU-Bau zugrunde gelegt wurde:
- Die für die Veranschlagung von Einzelmaßnahmen erforderliche geprüfte und genehmigte HU-Bau lag nicht vor.²⁰
 - Die Notwendigkeit der ausnahmsweisen Veranschlagung ohne HU-Bau wurde nicht wie gefordert der Bürgerschaft gegenüber dargelegt.²¹
 - Einzeln veranschlagte Baumaßnahmen wurden begonnen, obwohl eine HU-Bau fehlte und die Ausgaben deshalb gesperrt waren.²²
 - Die HU-Bau erfasste nicht alle relevanten Leistungen und Kosten.²³
 - Die erforderlichen Angaben zu Leistungen und Kosten wurden nur grob geschätzt und nicht mit der größtmöglichen Genauigkeit ermittelt.²⁴
 - Bei einzeln veranschlagten Zuwendungsbauten war die geforderte baufachliche Prüfung der vom Antragsteller vorzulegenden – der HU-Bau entsprechenden – Unterlagen mangelhaft oder wurde nicht durchgeführt.²⁵
 - Die bei Vorhaben des Hochbaus in der HU-Bau vom Bedarfsträger geforderten Bestätigungen,²⁶ dass
 - o die Baumaßnahme erforderlich ist,
 - o ein anerkanntes Raumprogramm vorliegt und dieses eingehalten wird,
 - o eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – bei geeigneten Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung in Form einer Kosten-Nutzen-Untersuchung – durchgeführt wurde und

¹⁹ Vgl. VV Nr. 1.1 zu §§ 24 und 54 LHO.

²⁰ Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 469 bis 475 „Umgestaltung öffentlicher Flächen“; Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn Hafencity“.

²¹ Zum Beispiel: Jahresbericht 2007, Tzn. 456 bis 474 „Bodensanierung Am Grasbrookhafen“; Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn Hafencity“.

²² Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 469 bis 475 „Umgestaltung öffentlicher Flächen“; Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn Hafencity“; Jahresbericht 2007, Tzn. 456 bis 474 „Bodensanierung Am Grasbrookhafen“.

²³ Zum Beispiel: Jahresbericht 2005, Tzn. 385 bis 394 „Neubau eines Betriebsgebäudes für die Hamburgische Staatsoper“.

²⁴ Zum Beispiel: Jahresbericht 2006, Tzn. 327 bis 333 „Ersatz- und Erweiterungsbau für das Heinrich-Pette-Institut“; Jahresbericht 2006, Tzn. 125 bis 132 „Technische Universität Hamburg-Harburg, Neubau 4. Bauabschnitt“.

²⁵ Zum Beispiel: Jahresbericht 2006, Tzn. 327 bis 333 „Ersatz- und Erweiterungsbau für das Heinrich-Pette-Institut“; Jahresbericht 2005, Tzn. 385 bis 394 „Neubau eines Betriebsgebäudes für die Hamburgische Staatsoper“.

²⁶ Vgl. VV-Bau I vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Anlage 5.

- die HU-Bau alle geforderten Unterlagen enthält sowie den Vorgaben des Bedarfsträgers entspricht, wurden ohne Beleg oder unzutreffend abgegeben.²⁷
- Obwohl die Wertgrenzen für eine Einzelveranschlagung überschritten waren oder aufgrund ihrer finanziellen und sonstigen Bedeutung eine Einzelveranschlagung sachgerecht gewesen wäre, wurden Baumaßnahmen in Globaltiteln und damit ohne vorherige Erstellung einer HU-Bau veranschlagt.²⁸

Diese Mängel wurden bei jeder vierten geprüften Maßnahme festgestellt und führten teilweise nicht nur zu erheblichen Kostensteigerungen, sondern gleichzeitig auch zu vermeidbaren Kosten und Verstößen gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft. Der Mangel, dass Baumaßnahmen trotz der gesetzlichen Sperre ohne die erforderliche HU-Bau begonnen wurden (vgl. Tz. 38, 3. Spiegelstrich), stellt dabei einen besonders gravierenden Budgetrechtsverstoß dar, da der Bürgerschaft damit die Möglichkeit genommen wird, vor Baubeginn eine Entscheidung auf der Grundlage einer validen Kostenermittlung treffen zu können.

Ursachen

39. Die Ursachen der Mängel liegen primär in der Nichtbeachtung rechtlicher Vorgaben zur Aufstellung der HU-Bau (§ 24 LHO, VV zu §§ 24 und 54 LHO). Die hierzu von den geprüften Behörden wiederholt geäußerte Erklärung, die Realisierung der jeweiligen Baumaßnahme sei unter erheblichem Zeitdruck erfolgt, deutet darauf hin, dass Rechtsverstöße zu einem Teil bewusst in Kauf genommen wurden.

Hauptursache liegt in mangelnder Beachtung rechtlicher Vorgaben

Dies gilt entsprechend für Zuwendungsbauten. Kostensteigerungen sind hier insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Bewilligungsbehörden häufig ihre Verpflichtung vernachlässigen, den Zuwendungsempfänger vor der Bewilligung einer Zuwendung baufachlich zu beraten²⁹ und Bau- und Kostenunterlagen nicht, nicht angemessen oder nicht zeitnah prüfen.³⁰

40. Die vom Rechnungshof wiederholt festgestellte fehlende Sorgfalt bei der Erstellung der HU-Bau und der vom Bedarfsträger hierzu abzugebenden Bestätigung deutet außerdem auch darauf hin, dass die Bedeutung der HU-Bau für das parlamentarische Bewilligungsverfahren und die realistische Ermittlung der Kosten in der Sichtweise der Bedarfsträger zunehmend an Gewicht verloren hat. Die Stellungnahmen der Behörden zu Beanstandungen zeigen, dass Sinn und Zweck der HU-Bau nicht immer klar erkannt werden oder das Budgetrecht der Bürgerschaft hinter die Interessen der Bedarfsträger zurückgestellt wird. Zu dieser Entwicklung könnte auch beigetragen haben, dass die für die Erstellung der HU-Bau geltenden Vorgaben in Teilen nicht mehr aktuell sind (vgl. Tzn. 49 bis 51).

Bedeutung der HU-Bau verliert an Gewicht

²⁷ Zum Beispiel: Jahresbericht 2006, Tzn. 125 bis 132 „Technische Universität Hamburg-Harburg, Neubau 4. Bauabschnitt“.

²⁸ Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 307 bis 325 „Verkehrsinfrastruktur Messe“; Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn HafenCity“; Jahresbericht 2009, Tzn. 460 bis 486 „Anbindung der HafenCity an die angrenzenden Stadtteile“.

²⁹ VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 11.3.

³⁰ Vgl. VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO, VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 11.4.

*Zeitdruck
beschränkt
Qualität*

41. Die Notwendigkeit, vor der Entscheidung über ein Bauvorhaben größtmögliche Klarheit über dessen Umfang und Kosten zu erreichen, steht oftmals hinter dem Ziel zurück, möglichst schnell, auch auf politischen Druck hin, mit dem Bauprojekt beginnen zu wollen bzw. zu sollen. Mit der dann notwendig werdenden späteren Konkretisierung der Baumaßnahme erst nach Bewilligung oder sogar erst baubegleitend werden Kostenabweichungen unvermeidbar.

*Kompetenzdefizite
bei Bedarfsträgern*

42. Die mit der Reorganisation des staatlichen Hochbaus eingeführte Globalveranschlagung ohne HU-Bau hat unstrittig zu einer Verschlingung des bis dahin geltenden Planungs- und Veranschlagungsverfahrens sowie zu einer verbesserten unterjährigen Handlungsflexibilität geführt. Die Praxis zeigt allerdings auch, dass der damit verbundene generelle Verzicht auf die Einschaltung einer Technischen Aufsicht (vgl. Tz. 37) die Kostensicherheit belastet. So obliegt den Bedarfsträgern als Bauherrn bzw. Zuwendungsgebern zwar die Gesamtverantwortung für ihre Bauvorhaben. Der Mehrheit der Bedarfsträger (Fachbehörden und Ämter) fehlt aber die hierfür erforderliche ausreichende baufachliche Kompetenz und häufig offenbar auch die Bereitschaft, dieses Defizit durch die entgeltliche Beauftragung kompetenter Dritter auszugleichen. Die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Beauftragung externen Bausachverständigen allein reicht zur Kompensation allerdings auch nicht aus, sofern bei der Beauftragung Externer mit Planungsleistungen die Ergebnisse der Planung ohne die erforderliche fachkundige Kontrolle zum Beispiel auf Vollständigkeit und Wirtschaftlichkeit übernommen werden. So sind die Fälle mit gravierenden Kostensteigerungen überwiegend auf eine mangelhafte Kontrolle der Planungsleistungen Externer zurückzuführen.³¹ Eine Kontrolle der Ergebnisse externer Planungsleistungen war im staatlichen Hochbau vor 1995 durch die vorgeschriebene abschließende Prüfung der HU-Bau durch die Technische Aufsichtsinstanz noch gewährleistet.

Die nicht vorhandene qualifizierte Baukompetenz ist im Wesentlichen auch Grund für die beschriebenen Mängel bei der baufachlichen Prüfung von Zuwendungsanträgen.

Handlungsempfehlungen

43. Bauvorhaben unterliegen grundsätzlich Kostenrisiken (vgl. Tz. 23). Gerade bei Großprojekten verbessert eine qualifizierte Darstellung dieser Risiken – wie sie die Geschäftsordnung der BSU auch vorsieht³² – für Senat und Bürgerschaft die Entscheidungsgrundlagen. Es ist als eine selbstverständliche Verpflichtung anzusehen, die Bürgerschaft für die sachgerechte Ausübung ihres Etatrechts über gegebenenfalls die bei Bauvorhaben bestehenden besonderen Risiken und deren mögliche Auswirkungen zu unterrichten. Risikodarstellungen stellen zwar nicht sicher, dass Kosten realistisch entsprechend den rechtlichen Anforderungen veranschlagt werden, die notwendige Auseinandersetzung mit Art und Ausmaß von besonderen Risiken bewirkt aber einen höheren Grad an Entscheidungstransparenz. Dabei ist allerdings nicht auszuschließen, dass Kosten bewusst niedrig angesetzt und unzulässig in den Risikobereich verlagert werden, womit dann durch den sehr wahrscheinlichen bzw. schon absehbaren Risikoeintritt Kostensteigerungen verursacht und zugleich unzulässig „entschuldigt“ werden. Ein solches Vorgehen liegt allerdings außerhalb der fachlich seriösen, ordnungsgemäßen

³¹ Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 463 bis 475 „Umgestaltung öffentlicher Flächen“, vgl. Tz. 468 sowie Tzn. 367 bis 380 „Grunderneuerung Schule Kroonhorst“, Tz. 376.

³² Vgl. Nr. 3.7 der Geschäftsordnung in der Fassung vom 4. August 2009.

Arbeitsweise. Einen verbindlichen Maßstab gibt § 11 Absatz 2 LHO, wonach die Ausgaben mit der größtmöglichen Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen sind.³³

Spezielle, eng begrenzte Kostensteigerungen berücksichtigt der Haushaltsplan bereits. So stellt die Bürgerschaft zentral im Einzelplan der Finanzbehörde Mittel bereit, „die zur Deckung von Mehraufwendungen bei veranschlagten Investitionsausgaben aufgrund von Lohn- und Materialpreiserhöhungen oder wegen anderer Mehrkosten, die nicht Folge von Planungsänderungen sind, zwangsläufig entstehen. Die Bereitstellung erfolgt nur gegen gleich hohe Einsparungen an anderer Stelle“.³⁴

Eine darüber hinaus gehende wertmäßige Berücksichtigung von Risiken bei der Veranschlagung birgt die Gefahr, dass von vornherein alle erdenklichen Eventualitäten bei der Kostenermittlung berücksichtigt und damit gezielt Reserven geschaffen werden. Dieses Vorgehen bindet die knappen Ressourcen, ist haushaltsrechtlich als unzulässig einzustufen und scheidet daher als Lösung aus. Bei der Planung und Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen muss vielmehr der Anspruch bestehen, die mit der größtmöglichen Genauigkeit – d. h. Minimierung des Risikoanteils – berechneten Kosten einzuhalten und über den gesamten Bauablauf Fehler zu vermeiden. Dabei ist die Vermeidung von Mängeln in der Planungsphase von besonderer Bedeutung, da – wie vom Rechnungshof festgestellt und allgemein anerkannt (vgl. Tz. 62) – der Einfluss auf die Kosten eines Bauprojekts zu Beginn der Planungsphase am größten ist und danach über alle Projektphasen stetig abnimmt. Festzustellen ist, dass bei Beachtung der bestehenden rechtlichen Vorgaben bzw. ihrer sachgerechten Anwendung die nachteiligen Auswirkungen dieser in der Vergangenheit festgestellten Mängel nicht eingetreten wären. Die strikte Einhaltung aller Vorschriften, die die HU-Bau betreffen, muss deshalb vorrangig sichergestellt werden.

44. Der Rechnungshof empfiehlt eine Rückbesinnung auf die Notwendigkeit einer sorgfältig erarbeiteten HU-Bau als belastbare Entscheidungsgrundlage. Die HU-Bau darf nicht als ein zusätzlich auszufüllendes Formular auf dem Weg hin zur Realisierung von Baumaßnahmen angesehen werden. Vielmehr ist ihre finanzwirtschaftliche und budgetrechtliche Bedeutung (vgl. Tz. 32 bis 34) als verbindliche Entscheidungsgrundlage wieder in den Fokus zu rücken.
45. Die Bürgerschaft kann diesen Ansatz unterstützen. Geht aus dem ihr vorgelegten Antrag nicht zweifelsfrei hervor, dass eine den Gesamtumfang des Projekts umfassende HU-Bau vorliegt, sollte sie – sofern nicht die gesetzliche Sperre aufgrund einer fehlenden HU-Bau ohnehin greifen sollte (§ 24 Absatz 3 LHO) – ihre Einwilligung erst erteilen, wenn sie alle erforderlichen Informationen erhalten hat, und bis dahin die Ausgaben nach § 22 LHO vorsorglich sperren oder die Einwilligung mangels Etreife zurückstellen.
- Sofern der Senatsantrag keine entsprechenden Informationen enthält, sollte die Bürgerschaft insbesondere bei komplexen

*Rückbesinnung
auf Notwendigkeit
der HU-Bau als
Entscheidungs-
grundlage*

³³ Vgl. VV Nr. 1.2 zu § 11 Absatz 2 LHO.

³⁴ Vgl. Erläuterungen zum Haushaltsplan 2009/2010, Titel 9890.791.01 und 02.

Bauvorhaben ihre Zustimmung von der Beantwortung weniger, aber grundlegender Fragen abhängig machen:

- Liegt dem Senatsantrag eine HU-Bau zugrunde?
- Wenn ja:
 - Welche im Zusammenhang mit dem Projekt relevanten Maßnahmen bzw. Kosten sind erfasst?
- Wenn nein:
 - o Warum ist eine Veranschlagung ohne HU-Bau erforderlich?
 - o Wann ist die Vorlage der HU-Bau zu erwarten?
 - o Wann soll mit dem Bauvorhaben begonnen werden?
 - o Bestehen für Hamburg außerordentliche baufachliche oder sonstige Risiken?
- Wie sind die Verantwortlichkeiten bei der Planung und Durchführung der Baumaßnahme geregelt?

Je nach Lage des Einzelfalls stellt sich darüber hinaus die Notwendigkeit, weitere Informationen einzufordern. Die ausdrückliche Nachfrage in der parlamentarischen Beratung liefert einen Beitrag dazu, dass die maßgeblichen Vorschriften des Haushaltsrechts tatsächlich Beachtung (etwa: „kein Baubeginn ohne HU-Bau“) finden, Projektverantwortungen vor Baubeginn verbindlich festgelegt werden und im Ergebnis auch die Kostensicherheit gestärkt wird.

Über die strikte Einhaltung der rechtlichen Vorgaben hinaus bieten sich zusätzlich die folgenden Maßnahmen an:

46. Die Veranschlagung von Einzelmaßnahmen ohne eine HU-Bau ist nur im eng begrenzten Ausnahmefall möglich. Die Inanspruchnahme dieser Ausnahme erfordert den Nachweis, dass die Unterlagen nicht rechtzeitig fertiggestellt werden können und Hamburg bei einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde (§ 24 Absatz 3 LHO). Regelungen darüber, wie der Nachweis zu führen ist, gibt es derzeit nicht. Die gesetzlich geforderte Begründung für die Ausnahme in den Erläuterungen zum Haushaltsplan erfolgt in allgemeiner Form und reicht in der Regel nicht aus, um einen qualitativen Nachweis zu führen. Um den Ausnahmecharakter der Veranschlagung ohne HU-Bau zu verstärken und Transparenz hinsichtlich der Anwendung der Ausnahme zu schaffen, sollte der Bedarfsträger – über die Begründung in den Erläuterungen hinaus – verpflichtet werden, regelhaft und nachvollziehbar detailliert zu dokumentieren, warum die Voraussetzungen für die Veranschlagung ohne HU-Bau erfüllt sind.³⁵ Da ein vertiefter Nachweis in den Erläuterungen zum Haushaltsplan im Einzelfall der Interessenlage Hamburgs, zum Beispiel im Rahmen schwieriger Vertragsverhandlungen mit Investoren, zuwider laufen könnte, sollte der Nachweis in Form eines internen Vermerks vom Beauftragten für den Haushalt – ihm obliegt die Gesamtverantwortung für die Veranschlagung (VV Nr. 3 zu § 9 LHO) – geführt und als Unterlage zu der später aufzustellenden HU-Bau genommen werden. Eine solche ausdrückliche Verpflichtung zwingt den Bedarfsträger, die Notwendigkeit einer Ausnahme – über die allgemeine Form hinaus – konkret und nachprüfbar zu belegen.

³⁵ Die Hamburgischen Baurichtlinien – Ingenieurbau vom 2. April 1974 sehen eine solche Verpflichtung der Bedarfsträger im Rahmen der „Einwerbung der Mittel“ (Nr. 21) noch vor. Für den Hochbau gibt es keine entsprechenden Regelungen.

*Veranschlagung
ohne HU-Bau
konsequent auf
begründete
Ausnahmen
beschränken*

47. Mit PROBAU wurde 1995 auf eine klare Abgrenzung von Einzel- und Globalveranschlagung verzichtet. Die Entscheidung, ob eine Maßnahme wegen ihrer Bedeutung oder aus sonstigen Gründen einzeln veranschlagt werden soll, liegt derzeit unabhängig von Kostengrenzen oder sonstigen Kriterien allein beim Bedarfsträger. Dieser kann damit frei entscheiden, ob eine HU-Bau erstellt werden muss und damit bei eventuellen Planungsänderungen und Kostensteigerungen die Bürgerschaft zu beteiligen ist (vgl. Nr. 3.3 VV-Bewirtschaftung). Für eine transparente Veranschlagungspraxis sollte für Bauvorhaben die Wiedereinführung von Wertgrenzen geprüft werden. Für die nachträgliche Genehmigung durch die Bürgerschaft sind über- und außerplanmäßige Ausgaben von erheblicher finanzieller Bedeutung, wenn sie 5 Mio. Euro überschreiten.³⁶ Diese Wertgrenze könnte auch der Abgrenzung zwischen Global- und Einzelveranschlagungen zugrunde gelegt werden.
- Beliebigkeit der Einzelveranschlagung abstellen*
48. Es ist nicht plausibel, warum bei Hochbaumaßnahmen auf die Prüfung und Genehmigung der HU-Bau durch eine unabhängige, kompetente und mit ausreichend Zeit ausgestattete Technische Aufsicht verzichtet wird, während deren Notwendigkeit im Tief- und sonstigen Ingenieurbau sowie Landschaftsbau nicht angezweifelt wird, obwohl die Tiefbaudienststellen im Gegensatz zu den Bedarfsträgern des Hochbaus durchgängig über eigenen baufachlichen Sachverstand verfügen. Die Tatsache, dass gravierende Kostensteigerungen weit überwiegend im Hochbau auftreten³⁷, deutet vielmehr auf ein Defizit bei der baufachlichen Aufsicht in diesem Fachbereich hin.
- Die BSU hatte auf entsprechende Forderung angekündigt, Klarheit über die künftige Aufgabenstellung der Hochbauverwaltung schaffen zu wollen.³⁸ Der Rechnungshof empfiehlt, in diesem Zusammenhang den mit PROBAU eingeführten generellen Verzicht auf die Prüfung und Genehmigung der HU-Bau durch eine Technische Aufsicht – wie sie im Tief- und sonstigen Ingenieurbau und Landschaftsbau wirkt – mit dem Ziel zu überdenken, für alle einzeln veranschlagten Bauprojekte eine baufachliche Prüfung sicherzustellen.
- Baufachliche Kontrolle bei einzelveranschlagten Maßnahmen sicherstellen*
49. Die HU-Bau kann nur dann ihren Zweck erfüllen, tragfähige Aussagen über Art, Umfang, Notwendigkeit und Kosten einer Maßnahme zu treffen, wenn das Verfahren für ihre Aufstellung und ihre Inhalte verbindlich geregelt ist. Die Klarheit und Nachvollziehbarkeit von Vorschriften hat einen maßgeblichen Einfluss auf ihre Akzeptanz und Anwendung. Die derzeit geltenden Vorschriften sind in Teilen nicht sinnhaft und bedürfen dringend einer Aktualisierung.
- Vorschriften aktualisieren*
50. Die gemäß VV-Bau bei Hochbauten vom Bedarfsträger abverlangten Bestätigungen in der HU-Bau (vgl. Tz. 38, 7. Spiegelstrich) sollen Anlass für ihn sein, noch einmal zu prüfen, ob er hinsichtlich der Bedarfsermittlung, der Prüfung der Wirtschaftlichkeit sowie der Vollständigkeit der Planungsunterlagen seinen Verpflichtungen nachgekommen ist. Die geforderte Bestätigung „Das Raumprogramm ist anerkannt und wird eingehalten“ macht allerdings keinen Sinn: Bis 1998 bedurfte ein Raumbedarf ab 1.000 qm der Anerkennung der Finanzbehörde gegenüber dem Bedarfsträger. Dieser Vorbehalt wurde danach ersatzlos aufgegeben, womit die Aufstellung des Raumprogramms ohne Einschränkung in der Verantwortung des Bedarfsträgers

³⁶ Vgl. VV Nr. 2.7.1.2 zu § 37 LHO.

³⁷ Vgl. auch Antwort des Senats auf die Große Anfrage in Drucksache 19/3574 vom 11. August 2009.

³⁸ Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 366.

liegt. Gleichwohl bestätigen die Bedarfsträger noch regelmäßig im Sinne der „alten“ Regelung, dass ein anerkanntes Raumprogramm vorliege. Die fehlende Sinnhaftigkeit dieser Bestätigung birgt auch das Risiko, dass die sonstigen geforderten Bestätigungen nicht den Stellenwert erfahren, der ihnen zukommt. Dieser Teil der Bestätigung ist deshalb zu modifizieren und durch eine Erklärung zu ersetzen, aus der hervorgeht, dass der Bedarfsträger die Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen eingehalten hat und sie inhaltlich vom Planverfasser so umgesetzt wurden.

51. Für den Tief- und Ingenieurbau gelten noch immer die Hamburgischen Baurichtlinien – Ingenieurbau vom 2. April 1974 in der Fassung vom 8. Dezember 1977, obwohl seit 1994 eine aktualisierte Übernahme in die VV-Bau³⁹ vorgesehen ist. Die seit über 30 Jahren unveränderten Richtlinien, auf deren Geltung immer noch verwiesen wird,⁴⁰ müssen aufgrund einer Vielzahl seither an anderen Stellen getroffener abweichender Regelungen als faktisch nicht mehr anwendbar angesehen werden. Sie weisen neben immer noch sehr sinnvollen Regelungen in wichtigen Einzelpunkten – zum Beispiel, wie bei Abweichungen von der HU-Bau zu verfahren ist – einen überholten Stand auf und enthalten an mehreren Stellen für den Ingenieurbau irrelevante Vorgaben zur Erstellung eines Raumprogramms als Voraussetzung für die Entwurfsplanung.⁴¹

Für den Landschaftsbau existiert bisher lediglich der Entwurf einer Technischen Richtlinie „Veranschlagungsgrundsätze für Landschaftsbaumaßnahmen in Hamburg“, der die Aufgaben des Bedarfsträgers aber nicht näher beschreibt.

Mit einer Überarbeitung der Richtlinien muss – vergleichbar den VV-Bau für den Hochbau – an zentraler Stelle Klarheit über Verfahrens- und Aufgabenverantwortung geschaffen werden. Dabei sollte zur Verdeutlichung der Pflichten des Bedarfsträgers auch für Ingenieurbauaßnahmen eine Bestätigung in die HU-Bau aufgenommen werden, wie sie für den Hochbau bereits abzugeben ist (vgl. Tz. 38).

52. Da nach dem Fälligkeitsprinzip nur voraussichtlich zu leistende Ausgaben veranschlagt werden dürfen, sollten erkennbare, aber ungewisse Risikokosten bereits bei der Mitteleinwerbung genannt werden, damit für Senat und Bürgerschaft die Gefahr einer späteren Nachforderung frühzeitig erkennbar und diskutierbar ist. Zugleich ist durch eine strikte Ausrichtung auf § 11 LHO zu verhindern, dass durch Verschieben voraussichtlich anfallender Kosten in den Risikobereich der Politik nicht vorhandene Handlungsspielräume suggeriert oder durch Hineinziehen ungewisser Risikokosten in die Veranschlagung stille Reserven gebildet werden, um Nachforderungen zu vermeiden.

*Ungewisse
Risikokosten
transparent
machen*

³⁹ Bisher sind lediglich Regelungen für den Hochbau enthalten.

⁴⁰ Zum Beispiel VV Nr.1.5 zu §§ 24 und 54 LHO, VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nrn. 9 und 10.

⁴¹ Vgl. Hamburgische Baurichtlinien – Ingenieurbau vom 2. April 1974, Nrn. 9, 10. 5, 14.

53. Die Veranschlagung von Ausgaben für Bauinvestitionen erfolgt grundsätzlich mit einer Kostenberechnung auf Grundlage der Entwurfsplanung.⁴² Die nach der Veranschlagung und regelhaft vor Baubeginn durchzuführende Ausführungsplanung schließt die Planungsphase ab und bildet damit gegenüber der Entwurfsplanung einen genaueren Planungsstand ab. Konstruktiv komplexe Bauteile – wie zum Beispiel innovative Fassadenkonstruktionen – können das Kostensteigerungsrisiko für ein Bauvorhaben deutlich erhöhen. Bauvorhaben sollten daher regelmäßig auf risikobehaftete Bauteile hin untersucht werden. Werden solche Bauteile identifiziert, sollte für die Berechnung ihrer Kosten eine gegenüber der Entwurfsplanung erweiterte und vertiefte Planung⁴³ zugrunde gelegt werden. Allein die Notwendigkeit, sich mit bestimmten Projektbestandteilen zu befassen, zwingt dazu, komplexe Strukturen und ihren Umfang so transparent zu machen, dass sie bei der Kostenberechnung nicht außer Acht gelassen werden können. Entsprechende Hinweise sollten in den baufachlichen Richtlinien ergänzt werden.

*Veranschlagung
risikobehafteter
Bauteile eine
vertiefte Planung
zugrunde legen*

4.2 Ausführungsunterlagen-Bau (AU-Bau)

Bedeutung

54. Für Baumaßnahmen, die nicht einzeln, sondern in Globaltiteln veranschlagt werden, ist die HU-Bau keine Voraussetzung für die Veranschlagung (vgl. Tz. 33). Der Verzicht auf die HU-Bau entbindet aber nicht von der Verpflichtung, die Kosten mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln. Vor Baubeginn müssen – wie bei Einzelmaßnahmen auch – Bau- und Kostenunterlagen und auf dieser Grundlage aufgestellte Ausführungsunterlagen-Bau (AU-Bau) vorliegen.⁴⁴ Gegenüber der HU-Bau stellt die AU-Bau einen konkreteren, abschließenden Planungsstand dar. Sie müssen daher die Anforderungen, die an die HU-Bau insbesondere hinsichtlich Vollständigkeit, Kostensicherheit, Wirtschaftlichkeit zu stellen sind, in besonderem Maß erfüllen. Nur so können sie dem Vertrauen der Bürgerschaft, sich die Maßnahmen nicht einzeln zur Genehmigung vorlegen zu lassen, ausreichend gerecht werden. Mängel bei der Erstellung der AU-Bau können bei global veranschlagten Maßnahmen im weiteren Bauverlauf zu Kostensteigerungen führen, die durch Minderausgaben an anderer Stelle innerhalb des veranschlagten Baubudgets und ohne Information der Bürgerschaft gedeckt werden sollen. Mangelhafte AU-Bau lösen damit bei global veranschlagten Maßnahmen zwar grundsätzlich keine Nachbewilligung von Haushaltsmitteln aus, sie erschweren jedoch die Steuerung des Globaltitels und können gegebenenfalls zu einem Verzicht auf andere auch von der Bürgerschaft als dringlich angesehene Maßnahmen führen.⁴⁵

⁴² Vgl. auch VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nrn. 2.2.4 und VV-Bau I, Anlage 5.

⁴³ Vgl. Locher/Koebler/Frik: Kommentar zur HOAI, 9. Aufl., München 2005, S. 411, Rd. 44 oder S. 421, Rd. 73 und auch KGSt Bericht Nr. 3/2008: „Bauinvestitionscontrolling/ Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“, S. 20 und 21.

⁴⁴ Vgl. VV Nrn. 1.3.2, 1.4 zu §§ 24 und 54 LHO.

⁴⁵ Zum Beispiel: Jahresbericht 2000, Tzn. 273 bis 286 „Steuerung von Hochbaumaßnahmen in Globaltiteln“.

Feststellungen

55. Die bei der Erstellung der Ausführungsunterlagen festgestellten Mängel entsprechen im Wesentlichen den Mängeln im Zusammenhang mit der HU-Bau: Die AU-Bau fehlten entweder in Gänze, waren nicht vollständig oder wurden nicht zeitgerecht erstellt, so dass die Planung unzulässig ganz oder teilweise baubegleitend erfolgte.⁴⁶

Ursachen

*Nichtbeachtung
rechtlicher
Vorgaben*

56. Die Mängel sind im Wesentlichen auf die Nichtbeachtung rechtlicher Vorgaben zurückzuführen, die zu einem Teil – wie bei der HU-Bau (vgl. Tz. 39) – wiederum mit hohem Zeitdruck erklärt wurden.

Handlungsempfehlungen

*AU-Bau vor Bau-
beginn vollständig
erstellen*

57. Mit dem Bau darf konsequent nicht begonnen werden, bevor die AU-Bau vollständig und umfassend vorliegt. Für die Erarbeitung der AU-Bau muss die erforderliche Planungszeit zur Verfügung gestellt werden.

4.3 Bedarfsplanung

Bedeutung

58. Mit der vollständigen und sorgfältigen Ermittlung des Bedarfs werden die Weichen für die erforderlichen Investitionen und die künftigen Baunutzungskosten gestellt.⁴⁷

Bedarfsplanung wird im Bauwesen definiert als

- die methodische Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherrn und Nutzern,
- deren zielgerichtete Aufbereitung als „Bedarf“ und
- dessen Umsetzung in bauliche Anforderungen.⁴⁸

Die Vollständigkeit der Bedarfsplanung ist damit auch eine wesentliche Voraussetzung für eine kosten- und termingerechte Realisierung der Baumaßnahme.

59. Im Hochbau wird der Bedarf je Gebäudeart unterschiedlich definiert, wie zum Beispiel für Hochschulen u. a. über Studierenden- bzw. Beschäftigtenzahlen. Die Definition des Bedarfs gehört zu den Bauherrenkernleistungen, die der Bedarfsträger selbst erbringen muss (vgl. Tzn. 19 und 20), und findet ihren Niederschlag im Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm, das Grundlage für die weitere Planung ist.⁴⁹

- Das Raumprogramm enthält die Anzahl und Größe der benötigten Räume sowie konkrete Vorgaben für wirtschaftliche Flächen- und Kubaturrelationen.
- Das Funktionsprogramm trifft Aussagen über die sinnvolle Zuordnung der im Raumprogramm festgelegten Raumgruppen.

⁴⁶ Zum Beispiel: Jahresbericht 2009, Tzn. 82 bis 113 „Verlagerung Grundschule Chemnitzstraße“; Jahresbericht 2009, Tzn. 460 bis 486 „Anbindung der HafenCity an die angrenzenden Stadtteile“.

⁴⁷ Vgl. Finanzbehörde: Das Bauprogramm – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen, 1998, Nr. 1.

⁴⁸ DIN 18205, Bedarfsplanung im Bauwesen, Ausgabe 1996-04.

⁴⁹ Vgl. Finanzbehörde: Das Bauprogramm – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen, 1998, Nr. 2.2.

- Das Ausstattungsprogramm gibt Auskunft über den Standard der Raumausstattung, wie zum Beispiel baukonstruktive Einbauten oder technische Anlagen.
60. Im Tief-, Ingenieur- und Landschaftsbau werden die Anforderungen, die an das jeweilige Bauwerk zu stellen sind, aufgrund der sehr unterschiedlichen Funktionen, die diese erfüllen sollen, fachlich differenziert beschrieben. Beispielsweise sind bei der Anlage von Straßen im Wesentlichen die prognostizierte Verkehrsbelastung, die Randnutzung sowie städtebauliche Vorgaben maßgeblich, bei Brücken die Gewichtsklasse und für die Errichtung von Deichen hydrologische Betrachtungen bestimmend.
61. Bei Zuwendungsbauten ist es Aufgabe der Bewilligungsbehörde
- den Antragsteller bei der Aufstellung des Raumprogramms zu beraten und gegebenenfalls baufachliche Empfehlungen / Auflagen zu geben,
 - allgemeine Standards und Bemessungsgrößen zu überprüfen sowie Bau- und Raumprogramme förmlich anzuerkennen und
 - dafür Sorge zu tragen, dass den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in allen Phasen des Verfahrens Rechnung getragen wird.⁵⁰

Feststellungen

62. Aus den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs lassen sich allein aus Mängeln im Zusammenhang mit der Ermittlung von Bedarfen Kostensteigerungen von insgesamt rund 40 Mio. Euro ableiten. Dies bestätigt die allgemein herrschende Auffassung, dass in der Phase der Bedarfsermittlung der Einfluss auf die Baukosten eines Projekts am größten ist.⁵¹ Im Zusammenhang mit Kostensteigerungen waren folgende sich wiederholende Mängel bei der Bedarfsplanung relevant:
- Planungen wurden ohne ein Raumprogramm begonnen,⁵²
 - Baustandards wurden nicht eindeutig festgelegt⁵³ und
 - Kosten waren zur Bedarfsdeckung viel zu niedrig angesetzt.⁵⁴

Ursachen

63. Als Ursachen der Mängel kommen sowohl ein fehlendes Bewusstsein für die Bedeutung einer belastbaren Bedarfsplanung im Hinblick auf die Kostenentwicklung des Projekts, fehlende Kompetenz, nutzungsbedingte Eigeninteressen als auch Zeitdruck infrage.

Bedeutung einer belastbaren Bedarfsprüfung wird nicht erkannt

⁵⁰ Vgl. VV Nr. 6 zu § 44 LHO sowie VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 11.3.

⁵¹ Vgl. auch KGSt, Bericht Nr. 3/2008: Bauinvestitionscontrolling/Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen, S. 17.

⁵² Zum Beispiel: Jahresbericht 1991, Tzn. 387 bis 397 „Erweiterung eines Krankenhausgebäudes“.

⁵³ Zum Beispiel: Jahresbericht 2007, Tzn. 456 bis 474 „Bodensanierung am Grasbrookhafen“; Jahresbericht 1999, Tzn. 521 bis 541 „Neubau Stadtpark“, Jahresbericht 2009, Tzn. 46 bis 81 „HafenCity Universität“, Tzn. 82 bis 113 „Verlagerung der Grundschule Chemnitzstraße“; „Äußerung zur Planung und Durchführung der Neugestaltung der Kunstinsel“ des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 1996; Bürgerschaftsdrucksache 19/4611 vom 17. November 2009, „Bericht über den Stand des Projekts Elbphilharmonie Hamburg“, S. 3.

⁵⁴ Zum Beispiel: Jahresbericht 1993, Tzn. 203 bis 217 „Bauliche Investitionen zur Modernisierung des Strafvollzugs“.

Handlungsempfehlungen

*Interdisziplinären
Fachverstand
einbinden und
Prüfung der
Bedarfsgrundlage
sicherstellen*

64. Die Bedarfsträger müssen ihre Bedarfsplanung auf Grundlage der hierfür maßgeblichen Vorschriften durchführen. Soweit sie aufgrund fehlender Kompetenzen eine vollständige und angemessene Bedarfsplanung nicht sicherstellen können, fordert die ihnen obliegende Gesamtverantwortung für das jeweilige Bauprojekt auch, das Beratungsangebot der Finanzbehörde⁵⁵ bei der Aufstellung von Raumprogrammen anzunehmen. Sind mehrere Behörden beteiligt, sollte – wie von der Finanzbehörde angeregt – eine interbehördliche Begleitgruppe eingerichtet werden.⁵⁶

Bis 1999 bedurften Raumprogramme der förmlichen Anerkennung durch die Finanzbehörde. Unabhängig von der Aufhebung dieses Anerkennungsvorbehalts hatte sich die Finanzbehörde damals vorbehalten, in bestimmten Fällen die Bedarfsgrundlagen – einschließlich des Raumprogramms – kritisch zu hinterfragen.⁵⁷ Sofern die Bedarfsträger die Finanzbehörde nicht von sich aus beteiligen, sollte die Finanzbehörde – entsprechend ihrer Ankündigung – verstärkt initiativ werden und insbesondere bei größeren Bauprojekten die Bedarfsgrundlagen überprüfen.

4.4 Baustandards

Bedeutung

65. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die aufzuwendenden Mittel gemäß VV Nr. 1.1 zu § 7 LHO auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen (vgl. auch § 6 LHO). Um diesem Anspruch gerecht zu werden und um zu vermeiden, dass bei wiederkehrenden Bauaufgaben aufwendige Einzelfalluntersuchungen und Grundlagenermittlungen anzustellen sind, hat die Bauverwaltung durch Hinweise, Richtlinien usw. definiert, welcher Ausführungsumfang und welche Qualitäten zur Erfüllung der Baubedarfe erforderlich und angemessen sind.

Feststellungen

66. Der Rechnungshof hat immer wieder festgestellt, dass bei der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben Standards vorgesehen bzw. realisiert wurden, die zum Teil erheblich über das Maß hinausgingen, das zur sparsamen Erfüllung des jeweils zugrunde liegenden Investitionszieles erforderlich war. Im Betrachtungszeitraum sind durch überhöhte Baustandards (wie zum Beispiel Flächen- oder Materialstandards) verdeckte Kostensteigerungen (vgl. Tz. 26) in Höhe von mindestens 88,6 Mio. Euro und damit von allen festgestellten Mängeln über alle Bauphasen die mit Abstand höchsten finanziellen Nachteile entstanden (vgl. Abbildung 8).

⁵⁵ Vgl. Rundschreiben der Finanzbehörde vom 4. März 1999: Raumbedarf der Verwaltung – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen.

⁵⁶ Vgl. Finanzbehörde: Das Bauprogramm – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen, 1998, Nr. 6.3.2.

⁵⁷ Vgl. Rundschreiben der Finanzbehörde vom 4. März 1999: Raumbedarf der Verwaltung – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen.

Ursachen

67. Die Ursachen hierfür liegen darin, dass den Verantwortlichen bei einigen Bauprojekten unklar blieb, welcher Standard zur sparsamen Erfüllung des jeweiligen Bedarfs erforderlich war und daher aus zum Beispiel vermeintlicher Vorsicht ein höherer Standard angesetzt wurde. In einer großen Zahl der Fälle waren aber sowohl die Investitionsziele als auch die vorgegebenen Standards eindeutig bekannt, sodass als Ursache nur ein mangelndes Kostenbewusstsein der Bedarfsträger, bzw. bei Zuwendungen der Bewilligungsbehörden, angenommen werden muss.

*Mangelndes
Kostenbewusstsein*

Handlungsempfehlungen

68. Es ist Aufgabe der Bedarfsträger, in den Erläuterungsberichten zu Bau- und Kostenunterlagen die Einhaltung vorgegebener Standards zu bestätigen bzw. die Notwendigkeit von Abweichungen plausibel zu belegen. Zu den Aufgaben der Technischen Aufsichtsinstanz zählt, darauf aufbauend zu prüfen, ob die der Planung zugrunde gelegten Baustandards tatsächlich gerechtfertigt sind. Soweit von ihr im Rahmen ihrer fachlichen Prüfung Einsparpotenziale erkannt werden, muss sie darauf einwirken, dass der Bedarfsträger die baulichen Standards auf das unbedingt erforderliche Maß reduziert. Auch dies spricht für die fachliche Prüfung von Hochbaumaßnahmen durch eine Technische Aufsicht (vgl. Tz. 48).

*Prüfung von
Standards
stärken*

4.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bedeutung

69. Nach § 7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen VV sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, soweit die Maßnahme von der Freien und Hansestadt Hamburg gestaltet werden kann und zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben. Erst mithilfe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann systematisch geklärt werden, ob die eingesetzten Mittel den damit angestrebten Nutzen rechtfertigen und mit welcher Variante der geringstmögliche Mitteleinsatz erforderlich wird, d. h. Kosten vermieden werden können. Dabei sind alle zur Verfügung stehenden Varianten, also nicht nur technische, sondern auch zeitliche und grundsätzliche Beschaffungsalternativen, wie etwa zum günstigsten Ausführungszeitpunkt, Eigenbau, Ankauf oder Anmietung, zu vergleichen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind daher notwendiger Bestandteil einer sorgfältigen Planung.

Die Bürgerschaft misst der Darstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Aufstellung des Haushaltsplans einen hohen Stellenwert bei.⁵⁸

⁵⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7834 vom 23. Januar 2008, Artikel 17 des Beschlusses zum Haushaltsplan.

Feststellungen

70. Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren wiederholt festgestellt, dass
- auf die Durchführung von für den Einzelfall geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Hinweis auf nur allgemeine Erklärungen, wie zum Beispiel die Einhaltung technischer Vorgaben, verzichtet wurde,⁵⁹
 - geforderte Kosten-Nutzen-Untersuchungen, die Aufschluss darüber hätten geben können, ob der zu erwartende Nutzen einer Baumaßnahme deren Aufwand überhaupt rechtfertigt, nicht angestellt wurden,⁶⁰
 - geforderte Variantenuntersuchungen in einer Vielzahl von Fällen nicht oder nicht systematisch angestellt und deshalb vorhandene Einsparpotenziale nicht erkannt wurden⁶¹ und
 - Varianten zwar untersucht wurden, bei der Auswahl der realisierten Lösung eine wirtschaftlichere Variante aber ohne ausreichende Begründung verworfen wurde.⁶²

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und hier insbesondere die fehlende Überprüfung möglicher Varianten haben allein bei den Baumaßnahmen, über die der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit in den Jahren 2008 und 2009 berichtet hat, zu verdeckten Kostensteigerungen in Höhe von rund 11,1 Mio. Euro geführt. Insgesamt entstanden hierdurch im Betrachtungszeitraum 18,4 Mio. Euro verdeckte Kostensteigerungen.

Selbst bei Vorhaben des Hochbaus stellt die vom Bedarfsträger dort als Bestandteil der HU-Bau geforderte Bestätigung, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. eine geforderte Kosten-Nutzen-Untersuchung (bei geeigneten Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung) durchgeführt wurde (vgl. Tz. 38) nicht sicher, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch tatsächlich in Qualität und Ausmaß ausreichend angestellt werden bzw. dass das geplante Vorhaben wirtschaftlich ist.

Ursachen

71. Die Fehler wären bei Beachtung der dargestellten Anforderungen (vgl. Tz. 69) vermieden worden. Als Ursache hierfür kann gelten, dass die Verwaltung nicht regelhaft überprüft, ob die vollständige Abarbeitung aller notwendigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erfolgt ist.

Mangelnde Beachtung rechtlicher Vorgaben

Handlungsempfehlungen

72. Der Rechnungshof empfiehlt, die – zukünftig nach seiner Auffassung auch für Tief-, Ingenieur- und Landschaftsbaumaßnahmen erforderlichen – Erklärungen des Bedarfsträgers (vgl. Tz. 51) für alle Baumaßnahmen soweit zu konkretisieren, dass folgende Fragen zu beantworten sind:

Bestätigung des Bedarfsträgers in der HU-Bau konkretisieren

⁵⁹ Zum Beispiel: aktuell Jahresbericht 2010, Tzn. 413 bis 438 „Sengelmanntaße“.

⁶⁰ Zum Beispiel: Jahresbericht 1997, Tzn. 525 bis 538 „Errichtung und Betrieb einer Laubkompostierungsanlage“; Jahresbericht 2008, Tzn. 476 bis 480 „Sandtorhafenklappbrücke“; Jahresbericht 2009, Tzn. 46 bis 81 „Neubau der HafenCity Universität“.

⁶¹ Zum Beispiel: Jahresbericht 2009, Tzn. 460 bis 486 „Anbindung der HafenCity an die angrenzenden Stadtteile“; Jahresbericht 2008, Tzn. 469 bis 475 „Umgestaltung öffentlicher Flächen“; Jahresbericht 2009, Tzn. 46 bis 81 „Neubau der HafenCity Universität“; Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn HafenCity“.

⁶² Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 469 bis 475 „Umgestaltung öffentlicher Flächen“; Jahresbericht 2009, Tzn. 82 bis 113 „Verlagerung Grundschule Chemnitzstraße“.

- Welche Variantenuntersuchungen sind angestellt worden?
- Aus welchen Gründen soll die ausgewählte Variante durchgeführt werden?
- Warum ist das geplante Vorhaben wirtschaftlich?

Diese Unterlagen sollten – wie zum Beispiel der Bund es bei seinen Baumaßnahmen fordert⁶³ – regelmäßig zur HU-Bau genommen werden. Auf dieser Grundlage kann die Technische Aufsicht dann abschließend die von ihr auch zu leistende Prüfung vornehmen, ob alle sinnvollen Variantenuntersuchungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt worden sind und konsequent umgesetzt werden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Anlage zur HU-Bau nehmen

4.6 Projektvorbereitung

Bedeutung

73. Ziel der Projektvorbereitung ist es, alle rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Vorgaben für die anschließende Entwurfsplanung und Kostenberechnung zu liefern.

Zu ihr gehören u. a.

- die allgemeine Vorbereitung (zum Beispiel Angaben zur Eignung des Grundstücks, zu tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen des Grundstücks, zu öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, zum Baugrund, zu vorhandenen baulichen Anlagen, zu Projektgrundlagen und zur Energieeffizienz) und
- die Aufstellung von Zielvorgaben der Termin- und Kostenplanung (Rahmen für Investitionen und Baunutzungskosten).

Diese Leistungen werden im Fall einer externen Vergabe nur teilweise vom Architekten bzw. Ingenieur erbracht und müssen für den verbleibenden Teil individuell je nach Schwierigkeit und finanzieller Bedeutung der Maßnahme festgelegt und zusätzlich beauftragt werden.

Desweiteren ist die Entscheidung über die Auswahl der an der Projektplanung zu Beteiligten (Baumanagement-, Architekten- und Ingenieurleistungen) zu treffen und sind die Verantwortlichkeiten verbindlich festzulegen.⁶⁴

Feststellungen

74. Folgende häufige Mängel traten in Bezug auf Kostensteigerungen auf:

- bauordnungsrechtliche Anforderungen aus der gewünschten Nutzung waren unzureichend geklärt,⁶⁵
- denkmalrechtliche Anforderungen wurden zu spät ermittelt,⁶⁶
- die Projektvorbereitung vernachlässigte planungsrechtliche Vorgaben,⁶⁷

⁶³ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), Buchstabe F, Nr. 1.11.

⁶⁴ Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nrn. 4.2 bis 4.6 sowie Anlage 1b.

⁶⁵ Zum Beispiel: Jahresbericht 1991, Tzn. 133 bis 147 „Glasdach über dem Innenhof des Museums für Hamburgische Geschichte“.

⁶⁶ Zum Beispiel: Jahresbericht 1990, Tzn. 422 bis 428 „Vorbereitung einer Grundinstandsetzung“.

⁶⁷ Zum Beispiel: Jahresbericht 2003, Tzn. 202 bis 214 „Neubau der Justizvollzugsanstalt XII in Billwerder“.

- die Beschaffenheit des Baugrunds und der Zustand vorhandener baulicher Anlagen wurde nicht zeitgerecht geprüft⁶⁸ und
- Steuerungsfehler führten zu vermeidbaren und kostenintensiven baulichen Zwischenlösungen.⁶⁹

Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei mehreren von ihm geprüften Baumaßnahmen festgestellt, dass Projektverantwortlichkeiten nicht von Anfang an konsequent festgelegt wurden.⁷⁰ Dass gerade bei diesen Maßnahmen rund 85 % der insgesamt festgestellten erkennbaren Kostensteigerungen (vgl. Tz. 26) entstanden sind, macht deutlich, welche wichtige Rolle die eindeutige Verantwortungszuweisung spielt.

Ursachen

Problem durch Zeitdruck, unzureichende Abstimmung und mangelnden Sachverstand

75. Wie bei der Bedarfsplanung kommen als Ursachen Zeitdruck, eine unzureichende Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und mangelnder baufachlicher Sachverstand in Frage.

Handlungsempfehlungen

Machbarkeitsstudie für große und komplexe Projekte vorsehen

76. Mit dem Ziel, noch vor dem ersten Bauplanungsschritt⁷¹ die Projektumsetzung sachgerecht und vollständig vorzubereiten, sollten bereits in dieser Phase Lösungen für Planung und Durchführung festgelegt werden. Dabei müssen die Bedarfsträger sicherstellen, dass rechtzeitig alle relevanten Träger öffentlicher Belange sowie baufachlicher Sachverstand in die Projektvorbereitung einbezogen werden. Dies könnte für große und komplexe Projekte im Rahmen einer Machbarkeitsstudie erfolgen, wie es der Bund für seine Baumaßnahmen vorsieht.⁷² Dem Bedarfsträger wird damit deutlich, worauf er sich inhaltlich und umsetzungsmäßig einlässt. Entsprechende Regelungen sollten deshalb in die baufachlichen Richtlinien Eingang finden.

Projektverantwortlichkeiten festlegen und verbindlich zuweisen

77. Bereits in der Phase der Projektvorbereitung müssen die Verantwortlichkeiten über die gesamte Vorhabensdauer eindeutig festgelegt und insbesondere eine (erfahrene) Projektleitung benannt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass als Voraussetzung für die spätere abschließende Planung rechtzeitig alle relevanten Einflussfaktoren für das Projekt (zum Beispiel Bedarfe der Träger öffentlicher Belange, anderer Ämter und Behörden) erkannt und ermittelt werden. Dabei liegt es in der Verantwortung der Bedarfsträger, „Wunschzetteln“ einzelner Projektbeteiligter einschließlich Verwaltungsausschüssen sowie politischen Gremien, deren Abarbeitung zu nicht zwingend erforderlichen Kosten führen, entgegenzuwirken. Für die vollständige Kostenermittlung – zum Beispiel Kostenberechnung für die HU-Bau – muss u. a. frühzeitig die jeweilige Zuständigkeit für einzelne Kostenbeiträge der Projektbeteiligten (Bauherr, Architekt, Fachingenieure) geklärt werden, damit eine eindeutige Regelung in die Verträge Eingang finden kann. Ziel muss es sein, die Beteiligten in die Gesamtverantwortung des Bauherrn für das Endprodukt in jeder Phase des Projekts einzubinden; dazu gehört insbesondere

⁶⁸ Zum Beispiel: Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn HafenCity“.

⁶⁹ Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 307 bis 325 „Verkehrsinfrastruktur Messe“.

⁷⁰ Zum Beispiel: auch Feststellungen zum ZOB und Jahresbericht 2008, Tzn. 307 bis 325 „Verkehrsinfrastruktur Messe“.

⁷¹ Die Vorplanung gemäß HOAI ist der erste Bauplanungsschritt.

⁷² Vgl. BMVBS: RBBau, Buchstabe F, Nr. 1.10.

eine Vertragskonstellation, die keine verantwortungsfernen Entscheidungen zulasten des Bauherrn ermöglicht.

4.7 Entwurfs- und Ausführungsplanung

Bedeutung

78. Die beste planerische Lösung für eine Bauaufgabe kann nicht aus einem allgemein verbindlichen Regelwerk abgeleitet werden, sondern muss einzelfallbezogen anhand technischer und wirtschaftlicher Alternativen entwickelt, bewertet und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiert werden.⁷³ Planungsleistungen müssen wenigstens den allgemein anerkannten Regeln der Technik, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen entsprechen sowie den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen.⁷⁴ Diese Leistungen dürfen nur an freiberufliche Architekten und Ingenieure vergeben werden, deren Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit feststeht, die über ausreichende Erfahrungen verfügen und die Gewähr für eine wirtschaftliche Planung und Bauausführung bieten.⁷⁵
79. Die Vorgaben des Bauherrn sind bei der Bearbeitung der Leistungen zu beachten.⁷⁶ Durch gezielte Überwachung der freiberuflichen Leistungen ist durch die Projektsteuerung sicherzustellen, dass wesentliche Mängel in allen Bereichen erkannt und ausgeschlossen werden. Bei erkannten Unzulänglichkeiten des freiberuflich Tätigen sollen die Kontroll- und Prüfungstätigkeiten intensiviert werden.⁷⁷

Feststellungen

80. Neben einer mangelhaften Bedarfsplanung und unzureichenden Projektvorbereitung sind Fehler in den Entwurfs- und Ausführungsplanungen eine Hauptursache von Kostensteigerungen im weiteren Maßnahmenverlauf. So sind im Zusammenhang mit planerischen Fehlern bei Bauvorhaben über den Betrachtungszeitraum erkennbare Kostensteigerungen (vgl. Tz. 26) von mindestens 30 Mio. Euro entstanden. Die je nach Einzelfall verschiedenartigen Fehler haben gleichzeitig auch zu verdeckten Kostensteigerungen in einer Größenordnung von rund 11 Mio. Euro geführt (vgl. Abbildung 8) und im Ergebnis bewirkt, dass Planungen falsch bzw. unvollständig erfolgten oder in anderer Weise hinter der geforderten Qualität blieben.⁷⁸

⁷³ Vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen, Band 7, S. 5, 6.

⁷⁴ Vgl. VV-Bau II, vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Anlage 1, „Allgemeine Vertragsbestimmungen - AVB - zu den Verträgen für freiberuflich Tätige“, § 1 Absatz 1.

⁷⁵ Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 5.1.2.

⁷⁶ Vgl. VV-Bau II vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Anlage 1, „Allgemeine Vertragsbestimmungen – AVB – zu den Verträgen für freiberuflich Tätige“, § 1 Absatz 7; VV-Bau I, Anlage 1b, „Aufgabenverteilung zwischen Bauherr – Baumanagement – Architekt/Ingenieur“, zum Beispiel Freigabe der Ergebnisse Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung für die jeweils nächste Planungsphase.

⁷⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 8/3541 vom 4. April 1978.

⁷⁸ Zum Beispiel: Jahresbericht 1989, Tzn. 230 bis 242 „Erweiterung und Umbau des Thalia-Theaters“; Jahresbericht 2002, Tzn. 449 bis 459 „Grundinstandsetzung der Brücke des 17. Juni“; Jahresbericht 1998, Tzn. 193 bis 196 „Mängel bei der Planung und Ausführung technischer Anlagen in Hochbauten“.

Ursachen

Mangelnde
Kontrolle
freiberuflicher
Leistungen

81. In etwa zwei Dritteln der Fälle waren freiberuflich Tätige bei der Entwurfsplanung beteiligt. Insoweit lassen sich die festgestellten Mängel zu einem großen Teil auf die mangelhafte Qualität der Steuerung und Kontrolle freiberuflicher Leistungen durch die Projektsteuerung zurückführen.

Handlungsempfehlung

Kontrollpflicht
wahrnehmen,
Kostenobergrenze
vereinbaren

82. Die Verpflichtung des Bauherrn bzw. des von ihm beauftragten Projektsteuerers, die freiberuflichen Leistungen zu überwachen, ist von entscheidender Bedeutung. Ebenso ist es notwendig, die bestehende Beratungspflicht freiberuflich Tätiger – insbesondere hinsichtlich Kostensteigerungsrisiken zum Beispiel bei der Realisierung zusätzlicher Bauherrenwünsche oder beim Einsatz außergewöhnlicher Konstruktionen – auch regelmäßig einzufordern und zu dokumentieren.

Unabhängig von den beschriebenen Pflichten des Bauherrn und der von ihm mit Planungsleistungen Beauftragten kann die Vereinbarung von Kostenobergrenzen in den Verträgen mit freiberuflich Tätigen Kostensteigerungen präventiv entgegenwirken. Zwar werden im Einzelfall Kostenobergrenzen vertraglich vereinbart, verbindliche Vorgaben für ein solches aus wirtschaftlicher Sicht gebotenes regelhaftes Vorgehen fehlen aber derzeit und sollten geschaffen werden. Dabei sollten die Möglichkeiten der neuen Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)⁷⁹ einbezogen werden, die Honorare von den tatsächlichen Baukosten abzukoppeln und Kosteneinsparungen bzw. -überschreitungen per Bonus-Malus Regelung honorarmäßig zu berücksichtigen.

4.8 Architekten- und Ingenieurwettbewerbe

Bedeutung

83. Die Vergabe von Planungsleistungen über Architekten- und Ingenieurwettbewerbe eröffnet die Chance, eine wirtschaftliche und in der Umsetzung kostensichere Planung zu finden.⁸⁰ Die Durchführung von Wettbewerben obliegt dem Bauherrn. Die BSU berät und unterstützt ihn bei der Vorbereitung und Umsetzung eines Wettbewerbes und beteiligt sich in der Vorprüfung und im Preisgericht.⁸¹ Die Vorprüfer bewerten die eingegangenen Arbeiten auf die Erfüllung der in der Auslobung formulierten Vorgaben und Kriterien und beraten das Preisgericht.⁸²

Bei der Durchführung von Architekten- und Ingenieurwettbewerben sind die Instrumente zur Stärkung des Kostenbewusstseins auszuschöpfen⁸³ wie zum Beispiel

- Hervorhebung und Gewichtung von Wirtschaftlichkeitsmerkmalen als bindende Vorgaben in der Auslobung,
- Berufung von Kostenexperten in die Preisgerichte,

⁷⁹ HOAI vom 11. August 2009, § 6 Absatz 1 und § 7 Absatz 7.

⁸⁰ Vgl. „Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens – GRW 1995“ – Novellierte Fassung vom 22. Dezember 2003, Präambel.

⁸¹ Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 5.6.

⁸² Vgl. „Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens – GRW 1995“ – Novellierte Fassung vom 22. Dezember 2003, Nr. 3.4.4.

⁸³ Vgl. BSU: Planungshinweise zur Senkung der baulichen und räumlichen Standards bei öffentlichen Bauvorhaben, Fassung Juni 2000, S. 3 bis 4 sowie „Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens – GRW 1995“ – Novellierte Fassung vom 22. Dezember 2003, Nr. 5.1.2.

- Operationalisierung der Wirtschaftlichkeitsmerkmale als verbindliche Beurteilungskriterien im Rahmen der Vorprüfung und
- verstärkte Berücksichtigung des wirtschaftlichsten Entwurfs bei der Realisierungsentscheidung.

Die Vorprüfer sollen u. a. das Preisgericht beraten, welches seine Entscheidungen – unabhängig und allein an die Auslobung gebunden – nur aufgrund der genannten verbindlichen Beurteilungskriterien trifft.⁸⁴

Feststellungen

84. In den Jahren 2004 bis 2009 haben Mängel in Wettbewerbsverfahren zu insgesamt 13,4 Mio. Euro Kostensteigerungen geführt (vgl. Tz. 31 Abbildung 8). Die Auswertung macht deutlich, dass

- spezielle Risiken aufgrund besonderer baulicher Anforderungen nicht ausreichend gewürdigt⁸⁵ und
- Kostenobergrenzen sowie Energiekennwerte im Verfahren nicht als bindende Vorgaben definiert bzw. deren Einhaltung als Beurteilungskriterium nicht berücksichtigt wurden⁸⁶

und damit das Risiko von Kostensteigerungen nicht ausgeschlossen wurde.

Ursachen

85. Als Ursachen für die aufgetretenen Mängel kommen das mangelnde Einbringen von ausreichendem Fachverstand sowie unzureichendes Kostenbewusstsein des Bauherrn infrage. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass Instrumente zur Identifizierung, Bewertung und aktiven Bewusstseinsmachung von Kostensteigerungsrisiken der einzelnen eingereichten Arbeiten nicht angewandt werden bzw. nicht ausreichend zur Verfügung stehen.

Fehlender Sachverstand, keine Einschätzung von Kostenrisiken

Handlungsempfehlungen

86. Die Potenziale⁸⁷ von Architekten- und Ingenieurwettbewerben können nur dann ausgenutzt werden, wenn die sachgerechte Durchführung – insbesondere unter Berücksichtigung der Kostenaspekte – sichergestellt ist. Dabei müssen alle Möglichkeiten zur frühzeitigen Risikoerkennung und -begrenzung ausgeschöpft werden, indem das Kostensteigerungspotenzial einer Arbeit⁸⁸ identifiziert wird und in Vorprüfungs- und Prämierungsüberlegungen Eingang findet. Vorschläge dürfen nicht ohne Darstellung dieser Kostenrisiken prämiert werden. Im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW 2008) sollten diese Ergänzungen zum Beispiel im Einführungs-erlass oder in eine Anpassung der einschlägigen Regelwerke⁸⁹ Eingang finden.

Wettbewerbe auf Kostensicherheit und Wirtschaftlichkeit ausrichten

⁸⁴ Vgl. „Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens – GRW 1995“ – Novellierte Fassung vom 22. Dezember 2003, Nr. 3.3 Absatz 2 und 3, Nr. 3.4.4.

⁸⁵ Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 561 bis 570 „Neubau von zwei Studiogebäuden“; Jahresbericht 2009, Tzn. 46 bis 81 „Neubau der HafenCity Universität“.

⁸⁶ Ebenda.

⁸⁷ Vgl. Auswertung der Architektenkammer Baden-Württemberg, www.akbw.de: Wird das Verfahren gemäß den Vorgaben durchgeführt, so können für einen Aufwand von 1 bis 2 % der Baukosten wiederum rund 7 % der Baukosten eingespart werden.

⁸⁸ Zum Beispiel: noch ungeprüfte Baukonstruktionen und Materialien, geographische Randbedingungen, Komplexität der Bauaufgabe usw.

⁸⁹ Zum Beispiel BSU: Planungshinweise zur Senkung der baulichen und räumlichen Standards bei öffentlichen Bauvorhaben, Fassung Juni 2000 oder VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 5.6 „Allgemeine Grundsätze für die Durchführung von Wettbewerben“.

4.9 Planungsänderungen und Nachtragswesen

Auswirkung und Vorgehen

87. Planungsänderungen ergeben sich, wenn Projektbeteiligte eine Entscheidung treffen, die den Projektumfang oder einzelne Elemente des Projekts verändern (zum Beispiel die Errichtung eines weiteren Konzertsaals, Erweiterung einer Grundinstandsetzung einer Straßenfahrbahn um die Nebenflächen). Im Folgenden werden Planungsänderungen nach ihrer Erforderlichkeit differenziert.

Planungsänderungen sind erforderlich, wenn

- die Planung nicht wie bisher vorgesehen realisiert werden kann zum Beispiel aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse (Bodenverunreinigung, auf die es keinerlei Hinweise gab und die auch bei Beachtung normaler Sorgfaltspflicht nicht hätte vermutet und festgestellt werden können) oder
- die Projektvorbereitung und Planung unzureichend waren (zum Beispiel vorherige aber nicht ausreichende straßenbautechnische Untersuchung zur Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang Teile des Asphaltoberbaus bei der Grundinstandsetzung einer Straße noch einbezogen werden können).

Planungsänderungen, zu denen sich der Bauherr ohne Begründung erst im fortgeschrittenen Verlauf der Baumaßnahme entschließt – wie zum Beispiel die Erweiterung des Maßnahmenumfangs oder der Austausch von bereits vorhandenen Elementen – sind hingegen nicht erforderlich (vgl. Abbildung 9).

Derartige Korrekturen der Planung bzw. freiwillige Erweiterungen des Planungsumfangs lösen nicht abwendbare Folgeänderungen ohne Gegenwert aus wie zum Beispiel eine geänderte Statik oder den Nachtrag zu einer Baugenehmigung.

Planungsänderungen	
Korrektur - aufgrund unvorhersehbarer Ursachen (unvermeidbar) - aufgrund unzureichender Projektvorbereitung und Planung (vermeidbar)	erforderliche Planungsänderungen
Folgen aus Änderungen z. B. Überarbeitung Statik, Nachtrag zur Baugenehmigung	
Erweiterung des Maßnahmenumfangs Austausch von bereits vorhandenen Elementen	nicht erforderliche Planungsänderungen
Folgen aus Änderungen z. B. Überarbeitung Statik, Nachtrag zur Baugenehmigung	

Abbildung 9

88. Planungsänderungen erfordern die Einholung von Nachtragsangeboten und haben in der Regel kostensteigernde Auswirkungen. Diese Leistungen sind regelmäßig dem Wettbewerb entzogen. Darüber hinaus können Planungsänderungen und Nachtragsforderungen zusätzlich erhebliche Kosten verursachen (vgl. Tz. 24), wenn dadurch die zügige Durchführung der Baumaßnahme behindert wird.⁹⁰ Planungsänderungen, wie zum Beispiel Abweichungen vom Raumprogramm, sollen nur vorgenommen werden, wenn neue Erkenntnisse diese im Nachhinein unabdingbar erforderlich machen oder sie insgesamt zu deutlichen Kosteneinsparungen führen. Bei Überschreitung der vom Bauherrn anerkannten Kosten müssen Planer und Projektsteuerer den Bauherrn unter Darlegung der möglichen Handlungsvarianten und deren Auswirkungen auf Kosten, Termine und Wirtschaftlichkeit des Objekts unterrichten.⁹¹ Müssen beauftragte Bauunternehmen, Architekten und Ingenieure daraufhin nicht vereinbarte Leistungen erbringen, ist der Vertrag nach Prüfung der Anspruchsgrundlagen unverzüglich durch eine Nachtragsvereinbarung zu ergänzen.⁹²
89. Bei Zuwendungsbauten hat die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen die ordnungsgemäße Mittelverwendung während der Bauausführung zu überprüfen.⁹³ Erhebliche Abweichungen von den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen bedürfen vor ihrer Auftragserteilung der Zustimmung der Bewilligungsbehörde.⁹⁴

Feststellungen

90. Im Zusammenhang mit Planungsänderungen und Nachträgen sind beispielhaft folgende häufige Mängel mit Bezug zu Kostensteigerungen auffällig:
- Raumprogramme wurden nachträglich überschritten, ohne systematisch die Kostensteigerungsfolgen zu identifizieren und gegebenenfalls abzuwehren.⁹⁵
 - Abweichend von den vorherigen Festlegungen der HU-Bau wurden u. a. aufgrund mangelnder Steuerung durch den Bauherrn bzw. die Projektsteuerung aufwendigere bauliche Standards ausgeführt.⁹⁶
 - Umplanungen führten zur Erhöhung des festgelegten baulichen Standards und damit zur Überschreitung der vorgegebenen Kostenrichtwerte, ohne dass im

⁹⁰ Vgl. zum Beispiel E bphilharmonie: Im Zusammenhang mit der Einigung über die Nachtragsforderungen der Adamanta hätte – nach Aussage des Senats – sowohl das weitere Zuwarten auf die Einigung als auch eine weiterhin fehlende Einigung über die strittigen Nachtragsforderungen infolge einer möglichen Kündigung durch die Adamanta oder der Klärung auf dem Prozessweg erhebliche finanzielle Schäden verursacht; Bürgerschaftsdrucksache 19/1841 vom 23. Dezember 2008, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Haushaltsplan-Entwurf 2009/2010 Realisierung des Projekts Elbphilharmonie, S. 10.

⁹¹ Vgl. VV-Bau I vom 15.12.1994, Stand 12/2009, Anlage 1b sowie VV-Bau II, Anlage 1, § 1 Absatz 7.

⁹² Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 7.1.1 sowie VV-Bau II, Anlage 52a, „Leitfaden zur Vergütung bei Nachträgen“.

⁹³ Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 11.3.

⁹⁴ Vgl. VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 11.5.

⁹⁵ Zum Beispiel: Jahresbericht 1989, Tzn. 418 bis 430 „Neubau einer Feuerwache“, Jahresbericht 2000, Tzn. 273 bis 286 „Steuerung von Hochbaumaßnahmen in Globaltiteln“, Jahresbericht 1996, Tzn. 327 bis 341 „Bauten für die berufliche Rehabilitation“, hier: Neubau einer Werkstatt für Behinderte in Altona, Jahresbericht 1999, Tzn. 182 bis 185 „Kostensenkung im staatlichen Hochbau“, hier: AK Barmbek, Jahresbericht 2006, Tzn. 327 bis 334 „Ersatz- und Erweiterungsbau für das Heinrich-Pette-Institut“, Jahresbericht 2009, Tzn. 82 bis 113 „Verlagerung Grundschule Chemnitzstraße“.

⁹⁶ Zum Beispiel: Jahresbericht 1991, Tzn. 364 bis 374 „Neubau eines Universitätsgebäudes“.

Planänderungsverfahren eine qualifizierte Abwägung über die mögliche Alternative dokumentiert wurde.⁹⁷

- Änderungen des festgelegten Standards zogen weitere damit zusammenhängende Ausführungsänderungen nach sich, ohne dass dies im Planänderungsverfahren transparent dokumentiert und abgewogen wurde.⁹⁸
- Nachtragsforderungen wurden aufgrund eines fehlenden funktionstüchtigen Nachtragsmanagements nicht zeitnah, sondern teilweise erst bis zu zwei Jahre nach Antragsstellung bearbeitet, verzögerten damit die Kostenfortschreibung und verminderten die Steuerungsmöglichkeiten.⁹⁹

Ursachen

Steuerungs- und Kontrolldefizite

91. Als Ursachen für die Mängel können Defizite bei der Wahrnehmung von Prüfungs- und Kontrollaufgaben bei Zuwendungsmaßnahmen,¹⁰⁰ unzureichende Kostenkontrolle durch Architekten und Ingenieure,¹⁰¹ Steuerungsfehler des Bedarfsträgers¹⁰² sowie mangelndes Kostenbewusstsein der Bedarfsträger benannt werden. Es fehlt an systematisch einsetzbaren Instrumenten, um Steuerungsentscheidungen zeit- und sachgerecht herbeizuführen, transparent zu dokumentieren und die finanziellen Konsequenzen aufzuzeigen.

Handlungsempfehlungen

Für standardisierte Verfahrensentscheidungen sorgen

92. Planungsänderungen und Nachträge können trotz guter Projektvorbereitung, insbesondere bei großen Baumaßnahmen, nicht völlig ausgeschlossen werden. Die Leitungsaufgabe besteht darin, die Auswirkungen im Hinblick auf Kostensteigerungen zu minimieren. Neben sorgfältiger Bedarfsplanung, Projektvorbereitung und Entwurfsplanung ist es notwendig, im weiteren Realisierungsprozess über erforderliche und nicht erforderliche Planungsänderungen und Nachträge mittels eines standardisierten Verfahrens zu entscheiden.¹⁰³ Das Verfahren zur Kostenkontrolle ist in der VV-Bau¹⁰⁴ zwar geregelt, reicht aber angesichts vorgenannter Defizite nicht aus, um Planungsänderungen und den daraus folgenden Nachträgen zielgerichtet steuernd zu begegnen. Ziel muss es sein, kostensteigernde Änderungen innerhalb der Gesamtprojektkosten auszugleichen und nur im Ausnahmefall durchzuführen.

Planänderungs- und Nachtragsmanagement einrichten

93. Um die Entscheidung über erforderliche und nicht erforderliche Planungsänderungen transparent zu dokumentieren und gegebenenfalls Kostensteigerungen entgegenwirken zu können, ist die Einrichtung eines Planänderungsmanagements als Bestandteil der Kostenüberwachung durch den Projektsteuerer bei großen und komplexen Baumaßnahmen notwendig. Das Planänderungsmanagement soll anhand von Regelabläufen Ursachen sowie Verursacher von Planungsänderungen und deren Auswirkungen auf Kosten und Termine erfassen. Mit diesem Vorgehen wird eine Entscheidung des Bauherrn aufgrund sachgerechter Interessensabwägung zum Beispiel zwischen Nutzerbelangen, finanziellen und terminlichen Belangen sichergestellt.

⁹⁷ Zum Beispiel: Jahresbericht 1999, Tzn. 193 bis 196 „Kostensenkung im staatlichen Hochbau“, hier: Kindertagesheim Koppelstieg in Wilhelmsburg.

⁹⁸ Zum Beispiel: Jahresbericht 2008, Tzn. 367 bis 380 „Grunderneuerung Schule Kroonhorst“.

⁹⁹ Zum Beispiel: Jahresbericht 2007, Tzn. 439 bis 451 „Flughafen S-Bahn“.

¹⁰⁰ Zum Beispiel: Jahresbericht 1996, Tzn. 327 bis 341 „Bauten für die berufliche Rehabilitation“.

¹⁰¹ Zum Beispiel: Jahresbericht 1991, Tzn. 364 bis 374 „Neubau eines Universitätsgebäudes“.

¹⁰² Zum Beispiel: Jahresbericht 2007, Tzn. 440 bis 442 „Flughafen S-Bahn“.

¹⁰³ Vgl. auch KGSt: Bericht Nr. 3/2008, Bauinvestitionscontrolling / Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen, S. 22.

¹⁰⁴ VV-Bau vom 15. Dezember 1994, Stand 12/2009, Nr. 2.4.1.3.

Um bei großen und komplexen Baumaßnahmen eine zügige und sachgerechte Entscheidung über die Behandlung eingehender Nachtragsforderungen sicherzustellen, empfiehlt sich – neben der Übertragung der Bauleitung auf einen erfahrenen, mit den Regelwerken und dem Vertragswerk vertrauten Bauleiter – die Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems durch die Projektleitung beim Bauherrn. Der Nutzen besteht u. a. in einer Verbesserung der Entscheidungsfindung, in juristischer Streitminderung sowie erhöhter Transparenz. Das Nachtragsmanagementsystem regelt den Eingang, die Erfassung, die Prüfung und die Bewertung von Nachtragsforderungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht und erfasst regelhaft die möglichen Handlungsalternativen sowie die Auswirkungen zum Beispiel auf Kosten und Termine. Das juristische Vertragsmanagement als ein Bestandteil soll dabei die rechtlichen Möglichkeiten der Nachtragsabwehr sicherstellen. Den Abschluss bilden die Verhandlung der Nachtragsforderungen und die Ergebnisdokumentation.¹⁰⁵

Die beschriebenen Verfahren sind im Bauwesen allgemein anerkannte Bestandteile der Projektsteuerungspraxis.¹⁰⁶ Es ist Pflicht des Bauherrn, im Rahmen seiner Projektleitungsverantwortung ab einer wesentlichen Größenordnung – in Abhängigkeit von der Komplexität der Maßnahme – für ein Planänderungs- und Nachtragsmanagement zu sorgen. Diese müssen als aktive Steuerungsinstrumente zur Unterstützung der Kostensicherheit verstanden und angewandt werden. Darüber hinaus können die dokumentierten Ursachen, Bewertungen und Entscheidungen einen Erfahrungszuwachs bilden, dessen Umsetzung für nachfolgende Maßnahmen von hohem Wert ist.

4.10 Kostenübernahmen

Feststellungen

94. In den letzten Jahren wurden immer wieder Fälle festgestellt, in denen Hamburg bei der Realisierung öffentlicher Bauinvestitionen Kosten getragen hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet gewesen zu sein. Kostenbeiträge öffentlicher oder privater Unternehmen¹⁰⁷, des Bundes¹⁰⁸ oder von Einzelpersonen¹⁰⁹ wurden nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erhoben, wodurch im Betrachtungszeitraum in insgesamt 27 Fällen verdeckte Kostensteigerungen in Höhe von mindestens 17,6 Mio. Euro entstanden sind. Die aufgrund von Abrechnungsmängeln festgestellten verdeckten Kostensteigerungen von insgesamt 20 Mio. Euro wurden damit zu 88 % durch falsche Kostenübernahmen verursacht (vgl. Abbildung 8).

Ursachen

95. In der überwiegenden Anzahl der Fälle war zumindest die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung Dritter bereits vor Baubeginn erkennbar. Dennoch wurde nicht auf eine vollständige und

*Vorschriften
zur Einnahmeerhebung nicht
eingehalten*

¹⁰⁵ Vgl. Elwert/Flassak: Nachtragsmanagement in der Baupraxis, 2. Auflage, Wiesbaden 2008, S. 153 bis 156.

¹⁰⁶ Vgl. Sommer, H.: Projektmanagement im Hochbau, 3. Auflage 2009, S. 140 sowie Siemon, K. D.: Baukosten bei Neu- und Umbauten – Planung und Steuerung, 3. Auflage, Wiesbaden 2006, S. 202 bis 209.

¹⁰⁷ Zum Beispiel: Jahresbericht 2009, Tzn. 487 bis 497 „Kostenanteil Hamburgs an der Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek“; Jahresbericht 2009 Tzn. 463 bis 468 „Umgestaltung öffentlicher Flächen“.

¹⁰⁸ Zum Beispiel: Jahresbericht 2006, Tzn. 408 bis 413 „Kostenanteil für eine Autobahnanschlussstelle“; Jahresbericht 2009, Tzn. 368 bis 388 „Vorarbeiten für die U-Bahn HafenCity“.

¹⁰⁹ Zum Beispiel: Jahresbericht 2006, Tzn. 174 bis 185 „Durchführung von Erschließungen“.

rechtzeitige Einnahmeerhebung – wie sie das Haushaltsrecht vorgibt (§ 34 Absatz 2 LHO und hierzu erlassene VV) – hingewirkt. Nach der gesicherten Haushaltsfinanzierung des Bauvorhabens hatte die Refinanzierung der Kosten aus Kostenbeiträgen Dritter keinen bzw. keinen angemessenen Stellenwert.

Handlungsempfehlungen

Erklärung der Bedarfsträger zu Kostenträgern in Bau- und Kostenunterlagen verlangen

96. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Bedarfsträger künftig in den Kostendarstellungen der Bau- und Kostenunterlagen nach §§ 24/54 LHO erklären, ob und in welcher Höhe Kostenbeiträge Dritter zu erwarten sind und zu welchem Zeitpunkt diese eingefordert werden können. Soweit Gründe für Kostenbeiträge nach Vorhabensbeginn eintreten, sind diese zu dokumentieren und zum frühestmöglichen Zeitpunkt geltend zu machen. Entsprechende Regelungen sollten in die für den Hochbau sowie den Tief-, Ingenieur- und Landschaftsbau geltenden VV aufgenommen werden.

5 Übergreifende Handlungsoptionen

97. Die vorgenannten Handlungsempfehlungen beziehen sich jeweils auf konkrete Vorbereitungs- und Realisierungsschritte. Einen weiteren Beitrag zu mehr Kostensicherheit und zur Beseitigung vorhandener Schwachstellen im hamburgischen Bauwesen können folgende, über alle Phasen eines Vorhabens hinweg wirkende strategische Maßnahmen leisten:

5.1 Baufachliche Kompetenz

98. Eine wesentliche Voraussetzung für die angemessene Wahrnehmung von Bauherrenkernaufgaben ist baufachlicher Sachverstand. Ohne aktive und fachkundige Mitwirkung der Verwaltung stellt sich kein Erfolg ein; dafür müssen die qualitativen und quantitativen Voraussetzungen gegeben sein. Der Sachverstand ist nicht nur für Vorhaben des staatlichen Hoch- und Tiefbaus, sondern auch für den Bereich der Zuwendungsbauten notwendig. Bei Hochbauten werden die Bedarfsträger ohne eigene baufachliche Kompetenz in besonderem Maße auf die Hochbaudienststellen zur Übernahme auch von Bauherrenkernleistungen angewiesen sein. Im November 2002 hatte der Senat die Zusammenführung der bei den Bezirksämtern und unterschiedlichen Fachbehörden angesiedelten Hochbaudienststellen bei der BSU entschieden. Bis 2008 wurde die Zahl der Hochbaudienststellen von ursprünglich sieben auf drei verringert und gleichzeitig der Vergabeanteil von Architekten- und Ingenieurleistungen an freiberuflich Tätige erhöht. Zum 1. Januar 2010 wurde das Sondervermögen „Schule – Bau und Betrieb“ gegründet, in dem zwei Hochbaudienststellen sowie die Schulbauabteilung der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) aufgegangen sind. Welche Konsequenzen die vom Senat vorgesehene Gründung eines Sondervermögens „Hochschulen“ auf die noch verbleibende Hochschulbaudienststelle mit derzeit 37 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern haben wird, ist noch nicht abschließend geklärt.¹¹⁰ Damit ist auch die Frage ungeklärt, inwieweit andere Bedarfsträger künftig noch auf baufachlichen Sachverstand der Hochbaudienststellen zurückgreifen können.

Eigenen baufachlichen Sachverstand erhalten, um Bauherrenverantwortung gerecht zu werden

Angesichts dieser Entwicklung hält es der Rechnungshof für erforderlich, im Zusammenhang mit der Neuorganisation des öffentlichen Hochbaus sicherzustellen, dass die Bedarfsträger weiterhin auf städtischen baufachlichen Sachverstand zurückgreifen können.

¹¹⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4905 vom 22. Dezember 2009, Nr. 2.4.

Ziel muss es sein, den Bedarfsträger zu befähigen, seine fachliche und organisatorische Verantwortung bei Baumaßnahmen umfassend, vollständig und fehlerfrei wahrnehmen und sich auf den dafür erforderlichen, begleitenden Grundstock baulichen Sachverständs – zum Beispiel eingebettet in eine zentrale, erfahrene, schlanke und beständige Projekteinheit mit hoher Professionalität – stützen zu können. Alternativ käme nur der aufwendige Aufbau eigenen baufachlichen Sachverständs bei den verschiedensten Bedarfsträgern in Betracht, wodurch allerdings einem Kompetenzverlust in fachübergreifenden Fragen nicht Einhalt geboten würde.

5.2 Baucontrolling

99. Für große Bauvorhaben mit höchsten Anforderungen an Steuerung und Spezialkenntnisse wird eigener oder externer baufachlicher Sachverständs nicht ausreichen, um Kostensteigerungen zu vermeiden. Auch Entscheidungen, die der Bedarfsträger aus unangemessenem Eigeninteresse trifft und die unwirtschaftlich sind, können dadurch nicht mit Sicherheit verhindert werden. Hierfür bedarf es eines systematischen Controllings über alle Bauphasen von der Bedarfsermittlung bis hin zum Projektabschluss. Die KGSt empfiehlt dafür den Aufbau eines zentralen und unabhängigen Bauinvestitionscontrollings, das bei Bauvorhaben zu beteiligen ist und auch Notwendigkeits- und Dringlichkeitsprüfungen einschließlich deren Abgleich mit der gesamtkommunalen Interessenslage durchführt. Zu den Aufgaben des Bauinvestitionscontrollings zählen u. a. auch

- Angemessenheits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung,
- Sicherstellung der Anwendung geeigneter Planungs-, Kostenermittlungs- und Steuerungsmethoden,
- Sicherstellung der Vollständigkeit der Planung,
- Sicherstellung der Einhaltung von Planungsvorgaben und
- Gewährleistung von Transparenz hinsichtlich der Kosten und Projektstände über alle Bauphasen.¹¹¹

Das Bauinvestitionscontrolling soll eine fachkundige, bedarfs-trägerunabhängige und zentrale Instanz wahrnehmen, die Steuerungsunterstützung aus gesamtkommunaler Sicht leistet.¹¹²

100. Zu den oben angegebenen Aufgaben sind in Hamburg zwar eine Vielzahl von Einzelregelungen an unterschiedlichen Stellen vorhanden, ein systemischer Ansatz im Sinne einer Konzeption für ein projektumfassendes hamburgisches Bauinvestitionscontrolling fehlt hingegen. Es bleibt den Behörden als Bedarfsträgern selbst überlassen, wie sie ihrer Verantwortung als Bauherr über alle Projektphasen gerecht werden (vgl. Tz. 19). Die Bedarfsträger werden ihrer Verantwortung oftmals aus Unkenntnis über ihre Funktion und Aufgabe als Bauherr nicht gerecht. Trotz fehlender baufachlicher Kompetenz vergeben sie wichtige Aufgaben nicht. In der Folge werden Kostenabweichungen nicht erkannt und Konsequenzen hieraus nicht zeitnah gezogen.¹¹³

¹¹¹ Vgl. auch KGSt: Bauinvestitionscontrolling / Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen, Bericht Nr. 3/2008, S. 38.

¹¹² Vgl. auch KGSt: Bauinvestitionscontrolling / Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen, Bericht Nr. 3/2008, S. 14 und S. 39.

¹¹³ Zum Beispiel: Feststellungen zum Umbau des ZOB Bergedorf, aktuell Jahresbericht 2010, Tzn. 466 bis 482 „Erweiterungsbau des Bernhard-Nocht-Instituts“.

*Einrichtung eines
Baucontrollings
prüfen*

101. Der Rechnungshof empfiehlt, die Einrichtung eines Baucontrollings zu prüfen, das die Durchführung von großen Bauprojekten¹¹⁴ über alle Bauphasen unabhängig überwacht. Er sieht die Möglichkeit, diese Aufgabe der Technischen Aufsichtsinstanz, die gegenüber der jeweiligen Behördenleitung berichtspflichtig ist, als eigenständige, unabhängige Controllingaufgabe zu übertragen. Zumindest hält er es für erforderlich, den Bauherren zur Unterstützung der Steuerungs- und Entscheidungsprozesse und zur nachgehenden Projektauswertung die Konzeption eines Baucontrollings auf Behördenebene verbindlich – zum Beispiel durch eine Ergänzung der VV-Bau und der Ingenieurbaurichtlinien – vorzugeben. Auf dieser Grundlage kann der Bauherr dann erkennen, welche Aufgaben zu seinen Bauherrenpflichten zählen und entscheiden, wie er diesen gerecht werden kann.
102. Angesichts der anstehenden Großprojekte (Abschluss Elbphilharmonie, bauliche Auswirkungen der Schulreform, bauliche Entwicklung der Universität, Erhaltung der Infrastruktur, Bau der Stadtbahn, Umgehung Finkenwerder) sollte auch in die Prüfung einbezogen werden, ob an zentraler Stelle im Sinne des KGSt-Vorschlags ein übergreifendes Baucontrolling zu implementieren ist (zum Beispiel bei der Finanzbehörde).

5.3 Allgemeine Risikoprävention

*Vorkehrungen
baufachlicher und
vertraglicher Art
treffen*

103. Für komplexe Großprojekte mit Gesamtkosten über 100 Mio. Euro und mit bestimmten Risikofaktoren hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung festgestellt, dass diese besonders anfällig für außergewöhnliche Preissteigerungen von bis zu 100 %¹¹⁵ sind. Um dem vorzubeugen, sollten über die bisherigen Handlungsempfehlungen hinaus weitere Vorkehrungen baufachlicher und vertraglicher Art getroffen werden:
- Der Einsatz flexibler Konstruktionen, Elementbauweisen und unabhängig voneinander herstellbarer Bauabschnitte bewirkt eine hohe Anpassungsfähigkeit und vermindert im Zuge der Bauausführung die Risiken aus veränderten Anforderungen (Nutzerbedarfe, technische Anforderungen).
 - Die Lösung der Bauaufgabe mittels einfacher, allgemein anerkannter und wenig komplexer Bauteile und Konstruktionen mindert das Ausführungs- und Kostenrisiko.
 - Für die Ermittlung der Kosten sollte mit dem Planer ein Standard vereinbart werden, der eine hohe Kostensicherheit gewährleistet. Zum Beispiel sollte dazu auch ein Vergleich mit Kosten ähnlich komplexer und großer Bauvorhaben¹¹⁶ sowie eine Einschätzung und Bewertung von Kostensteigerungsrisiken unter Berücksichtigung der spezifischen Bauaufgabe¹¹⁷ in eine solche Vereinbarung gehören.

¹¹⁴ Vgl. Schmidt, S.: Kommunales Bauinvestitionscontrolling – Status quo und kritische Analyse ausgewählter Einzelaspekte, Diplomarbeit an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin 2010, S. 41: Nach einer Umfrage der Verfasserin bei ausgewählten Kommunen müssen bei Bauvorhaben ab einer Größenordnung von 250.000 Euro bis 500.000 Euro Besonderheiten hinsichtlich des Ablaufs im Sinne des Bauinvestitionscontrollings beachtet werden.

¹¹⁵ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) über die Projekte Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm, Bonn 10/2008.

¹¹⁶ Vgl. Kahneman, D. in Müller, H. C.: „Teure Denkmäler“, Handelsblatt vom 5. August 2009; Siemon, K. D.: Baukosten bei Neu- und Umbauten – Planung und Steuerung, 3. Auflage, Wiesbaden 2006, S. 12 bis 13.

¹¹⁷ Zum Beispiel: vorhandene Bausubstanz, Schadstoffbelastungen, Unikatcharakter einer Bauaufgabe.

- Die Vertragsstrukturen zwischen den Beteiligten sind daraufhin zu prüfen, ob die Verantwortlichkeiten – insbesondere zur Einhaltung von Terminen und Kosten vor Baubeginn – eindeutig zwischen den Beteiligten geregelt sind und die Entscheidungskompetenz vollständig bei der Stadt verbleibt. Dabei identifizierte Schwachstellen (zum Beispiel unklare, kostentreibende vertragliche Dreiecksverhältnisse) sind konsequent zu beseitigen.
- Die durch Festpreisverträge suggerierte Kostensicherheit ist kritisch zu hinterfragen, da auch hier bei erforderlichen und nicht erforderlichen Planungsänderungen Nachtragsforderungen entstehen können, die in der Regel dem Wettbewerb entzogen sind.
- Die Risikobetrachtung ist in den Prüfungsinhalt der Technischen Aufsicht einzubeziehen. Sie sollte auch Teil der bewilligungsbegründenden Unterlagen werden.

6 Stellungnahme der Verwaltung

104. Die Verwaltung sieht in dem Bericht des Rechnungshofs eine umfassende Schwachstellenanalyse und in der Bündelung der Handlungsempfehlungen in Leitlinien einen Beitrag, um in die Komplexität des Bauens der öffentlichen Hand eine konkrete Orientierung mit Aussicht auf reale Verbesserungen einbringen zu können. Sie beabsichtigt, den Bericht durch eine überbehördliche Arbeitsgruppe umsetzungsorientiert auszuwerten. Der umfangreiche Katalog der Empfehlungen verdeutliche, dass eine Verbesserung bei der Genauigkeit von Kostenprognosen bzw. der Kostensteuerung von diversen Randbedingungen abhängt. Einzelne Maßnahmen ließen sich relativ zügig umsetzen, viele Optimierungsschritte würden aber eine umfangreiche Anpassung der Regelwerke sowie erhebliche Eingriffe in die Ablauf- und Aufbauorganisation der Bauverwaltung erfordern. Um eine gemeinsame Sichtweise aller betroffenen Behörden und städtischen Dienststellen herzustellen, bedürfe es vor Umsetzung derartiger Maßnahmen einer intensiven Diskussion bzw. Abstimmung. Die Optimierung einer verwaltungsinternen Kompetenz mit dem Ziel eines kostenstabileren Bauens könne nur dann erfolgreich sein, wenn Prozess- und Organisationsstrukturen langfristig geschaffen und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet würden.

Die Verwaltung hat zu Einzelpunkten mitgeteilt:

- Zu Projektorganisation, Baukostencontrolling und Risikosteuerung sei die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs mit weitreichenden organisatorischen und finanziellen Konsequenzen verbunden. Deshalb müsse vorher grundsätzlich geklärt werden, welches Maß an Planungs- und Controlling-Kompetenz in den Baudienststellen künftig vorgehalten werden solle. Zu ermitteln sei, welcher Mix aus verwaltungsinternem und externem Sachverstand fachlich geboten und wirtschaftlich sinnvoll sei. Im Hinblick auf die Einschaltung externer Dienstleister müssten Aspekte wie Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, Schnittstellen-/Kontrollaufwand sowie Abhängigkeiten und monetäre Folgen einbezogen werden.
- Sie unterstütze die Forderung, sicherzustellen, dass die Bedarfsträger weiterhin auf städtischen Sachverstand zurückgreifen können. Durch den Verkauf und die Ausgliederung städtischer Gebäude sowie die Neuorganisation des Schul- und Hochschulbaus würden bei den Behörden künftig nur

noch wenige und überwiegend kleinere Hochbaumaßnahmen verbleiben. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Betrachtungen werde erwogen, die baufachliche Betreuung und Zuwendungsprüfung für diese Bedarfsträger durch die städtische Sprinkenhof AG wahrnehmen zu lassen.

- Die Auffassung, dass das Nachtragsmanagement der Baudienststellen professionalisiert werden müsse, werde geteilt. Hier müssten Kriterien entwickelt werden, für welche Projekte ein solches Instrument verpflichtend einzusetzen sei.
- Eine Verminderung baulicher Risiken könne u. a. durch verstärkte Untersuchungen in der Planungsphase unterstützt werden. Um den Baudienststellen einen klaren Handlungsrahmen vorzugeben, seien die Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit derartiger kostenträchtiger Untersuchungen zu konkretisieren.
- Sie sehe auch die Notwendigkeit, die Kriterien für die Einzelveranschlagung und die Verpflichtung zur Aufstellung von HU-Bau für alle Baubereiche vor dem Hintergrund der Empfehlungen zu prüfen.
- Sie sei der Auffassung, dass sich Baustandards auch am städtebaulichen Umfeld eines Projekts zu orientieren hätten und daher die Festlegung eines Baustandards immer unter Berücksichtigung der konkreten Randbedingungen des Einzelfalls zu erfolgen habe.

105. Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung der Verwaltung, die aufgezeigten Handlungsoptionen im Sinne einer Optimierung der staatlichen Bauverwaltung aufgreifen zu wollen. Im Hinblick auf einen gegebenenfalls erhöhten Ressourceneinsatz weist er darauf hin, dass

- die in dem Bericht dargestellte Höhe der durch optimierte Aufgabenwahrnehmung vermeidbaren Kostensteigerungen sowie
- die Häufigkeit der Verstöße gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft

sehr deutlich werden lassen, dass strukturelle Maßnahmen sowohl aus Gründen der Wirtschaftlichkeit als auch der Ordnungsmäßigkeit unerlässlich sind. Gegebenenfalls zusätzlich erforderliche Ressourcen sind auf das Maß zu begrenzen, das für kostenstabiles Bauen notwendig ist. Letztlich bleibt das Bauvolumen, das kostenstabil umgesetzt werden kann, von der Verfügbarkeit entsprechender Planungs- und Controlling-Ressourcen abhängig. Aufgabe der Verwaltung ist es, den notwendigen oder verfügbaren Umfang dieser Ressourcen mit dem jeweils leistbaren Bauvolumen in Einklang zu bringen.

Die ins Auge gefasste baufachliche Betreuung der Bedarfsträger durch die städtische Sprinkenhof AG könnte eine Möglichkeit sein, verlässlich sachgerechte baufachliche Entscheidungen der Bedarfsträger zu erreichen. Die Realisierung der Option darf aber nicht dazu führen, dass die Bedarfsträger auch Teile der von ihnen selbst wahrzunehmenden Bauherrenkernaufgaben von externer Seite erledigen lassen. Die Betreuung durch ein der Stadt gehörendes Unternehmen schwächt die damit verbundenen Risiken – insbesondere die weitreichende Abhängigkeit – lediglich ab. Zu berücksichtigen ist im Übrigen, dass die Sprinkenhof AG in ihrer Eigenschaft als Funktionsträgerin im öffentlichen Hochbau auch Eigeninteressen hat und insoweit Interessenkollisionen nicht ausgeschlossen werden können. In jedem Fall wäre sicherzustellen, dass die Sprinkenhof AG keine Zuwendungen prüft, bei denen sie selber Zuwendungsnehmerin ist. Ein Interessenkonflikt

könnte sich aus der baufachlichen Betreuung eines Bedarfsträgers zudem ergeben, wenn die Sprinkenhof AG bei öffentlichen Vorhaben zugleich als Projektsteuerer tätig ist.

Über die Einhaltung von Baustandards im besonderen Einzelfall zu entscheiden, ist grundsätzlich richtig. Die gesetzlichen Vorgaben verpflichten die öffentliche Verwaltung allerdings, ihr Handeln an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Da die Festlegung von Baustandards in der Regel wirtschaftliches Handeln zum Ziel hat, muss jeweils sichergestellt sein, dass notwendige Abweichungen von diesen Baustandards einzelfallbezogen quantitativ dargestellt und begründet werden.

III Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf

1 Zusammenfassung

106. Seit Herbst 2007 laufen die Bauarbeiten für den neuen Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB). Bauherrin und spätere Betreiberin sind die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG (VHH); die Stadt finanziert das Bauvorhaben im Wege der Zuwendung an die VHH. Die Bürgerschaft hatte im Jahr 2005 von dem Projekt Kenntnis genommen, der Finanzierung mit voraussichtlichen Baukosten in Höhe von 20,8 Mio. Euro zugestimmt und für 2005 eine Verpflichtungsermächtigung von 20,8 Mio. Euro bewilligt (Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005). Im Juni 2009 wurde sie über Mehrkosten in Höhe von 23,3 Mio. Euro – d. h. Gesamtkosten von 44,1 Mio. Euro – unterrichtet (Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 vom 30. Juni 2009) und hat sie genehmigt.

Ursache dieser Kostensteigerung ist insbesondere, dass bei der ursprünglichen Kostenermittlung in 2005 relevante Kostenfaktoren nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Im Einzelnen hat der Rechnungshof festgestellt:

- Die BSU hat keine Projektorganisation eingerichtet und in der Folge keine steuernden Maßnahmen ergriffen, um eine zielstrebige Realisierung des Projekts zu ermöglichen.

Nach der erstmaligen Beteiligung der Bürgerschaft im Oktober 2005 hat es nahezu vier Jahre gedauert, bis zwischen BSU und VHH ein Bau- und Finanzierungsvertrag abgeschlossen und die erforderliche Bau- und Kostenunterlage nach § 24 LHO (HU-Bau) erstellt war. Der Rechnungshof hat nicht feststellen können, dass das Handeln der BSU stringent auf einen zeitnahen Abschluss eines solchen Vertrags und damit auf die Erstellung einer HU-Bau ausgerichtet gewesen wäre. Die BSU wurde erst nachdrücklich aktiv, nachdem sie im Jahr 2008 von der VHH über voraussichtliche Mehrkosten informiert worden war.

Aus der zeitlichen Verzögerung des Projekts resultieren Mehrkosten aufgrund von Baupreissteigerungen in Höhe von etwa 2,2 Mio. Euro, die zumindest in dieser Höhe hätten vermieden werden können (vgl. Tzn. 111 und 115).

- Die Kostensteigerung auf 44,1 Mio. Euro resultiert aus baulichen Anforderungen an den künftigen ZOB, die bereits in 2005 bekannt waren. Eine planerische Konkretisierung und kostenmäßige Bewertung der Anforderungen zumindest in der Qualität einer Kostenschätzung wäre vor der Beteiligung der Bürgerschaft in 2005 möglich gewesen.

Die der Bürgerschaft im Oktober 2005 mitgeteilten Baukosten von 20,8 Mio. Euro basierten auf einer zwei Jahre alten Vorplanung und der darauf aufbauenden Kostenschätzung.

Seinerzeit hätten der Bürgerschaft voraussichtliche Kosten in einer Größenordnung von rund 32 Mio. Euro und damit 11 Mio. Euro höhere Kosten genannt werden können und müssen (vgl. Tz. 120).

- Die BSU hatte spätestens im September 2008 – also neun Monate vor Bürgerschaftsbeteiligung im Juni 2009 – Kenntnis von einer „außerordentlichen Kostenentwicklung“. Als der

Senat dem Haushaltsausschuss im Dezember 2008 mitteilte, die bisherigen Kosten von 20,8 Mio. Euro würden sich auf rund 21,55 Mio. Euro erhöhen, war die BSU bereits seit Oktober 2008 von der VHH über Mehrkosten in Höhe von 9,4 Mio. Euro informiert. Der Senat wies den Haushaltsausschuss zwar auf weitere Kostensteigerungen hin, machte allerdings keine Angaben zu deren Höhe. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Bürgerschaft bis dahin nur Kosten genannt worden waren, die auf einer nicht vollständigen Schätzung beruhten, wäre es angezeigt gewesen, den Haushaltsausschuss über die noch ungeprüfte Kostensteigerung in Kenntnis zu setzen (vgl. Tz. 123).

- Für die BSU bestand bis zum Abschluss des Bau- und Finanzierungsvertrags im August 2009 keine vertragliche Möglichkeit, die finanziellen Auswirkungen des Projekts im Sinne einer Begrenzung wirksam zu steuern, obwohl BSU und VHH im August 2007 eine Rahmenvereinbarung über die Finanzierung der Planungs- und Bauleistungen abgeschlossen hatten, die Hamburg verpflichtete, die erforderlichen Planungs- und Baukosten des Projekts ohne Kostenbegrenzung zu übernehmen. Die VHH konnte außerdem eigenständig Vereinbarungen treffen, die Hamburg in finanzieller und sonstiger Weise verpflichteten (vgl. Tz. 125).

Die BSU hat das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet, weil sie mit der Rahmenvereinbarung eine pauschale Verpflichtung eingegangen ist, die nicht auf die auf seinerzeitiger Planung beruhende Ermächtigung der Bürgerschaft in Höhe von 20,8 Mio. Euro begrenzt war. Mit einer anders gefassten Rahmenvereinbarung (zum Beispiel Einbau einer Kostenobergrenze oder von Genehmigungsvorbehalten) hätte die BSU dies vermeiden können (vgl. Tz. 126).

- Der in den 2009 beantragten Haushaltsmitteln zur Abdeckung eines möglichen Kostenrisikos vorgesehene pauschale Betrag von 4,0 Mio. Euro hätte mangels Eintrittswahrscheinlichkeit nicht veranschlagt werden dürfen (vgl. Tz. 128).
- Mit Abschluss der Rahmenvereinbarung im August 2007 ist die BSU Verpflichtungen von damals 20,8 Mio. Euro eingegangen. Für die begonnenen Bauarbeiten lag keine Bau- und Kostenunterlage vor. Damit waren die Mittel gesperrt (§ 24 Absatz 3 LHO). Für das Eingehen von Verpflichtungen und den Baubeginn fehlten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen. Die BSU hat das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet (vgl. Tz. 131).

2 Projekt Neubau des ZOB Bergedorf

107. Der Senat hat im Jahr 2005 die Bürgerschaft über den „Umbau und die Finanzierung des Zentralen Omnibusbahnhofs (ZOB) in Bergedorf“ unterrichtet.¹¹⁸ Hierbei handelt es sich um den Abriss der vorhandenen Anlagen und ihren Neubau sowie die Verwertung der städtischen Flächen in diesem Bereich. Die Bürgerschaft stimmte der vorgesehenen Finanzierung sowie einer Verpflichtungsermächtigung zu. Der neue ZOB wird derzeit in Hochlage neben der ICE-Strecke der Deutschen Bahn AG (DB) von Hamburg nach Berlin errichtet und mit einer Parkgarage, einem Empfangsgebäude der DB und einem Fahrradparkhaus unterbaut (s. Anlage 1).

¹¹⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005.

108. Projektbeteiligte (s. Anlage 2) sind die BSU¹¹⁹ als Zuwendungsgeberin, die VHH als Zuwendungsempfängerin, Bauherrin und spätere Betreiberin, die DB und der Investor FUNDUS Fonds-Verwaltungen GmbH (FUNDUS) als künftige Miteigentümer der Anlage. Auf Seiten Hamburgs sind ferner beteiligt die Finanzbehörde (FB) und das Bezirksamt Bergedorf (BA). Projektbegleitend wurden im April 2003 eine Lenkungsgruppe, eine Projektgruppe und eine Jour-Fixe-Runde ZOB eingerichtet (s. Anlage 3).

Aus der Vielzahl der Beteiligten beim Projekt ZOB ergibt sich eine vielfach verwobene Gesamt-Leitungsverantwortung, bei der BSU und VHH vor der Bewilligung der Zuwendung vertraglich vereinbart hatten, dass die Finanzierungsverantwortung in dieser Zeit bei Hamburg liegen sollte (s. Tz. 125 in Verbindung mit Anlage 4).

109. Die Beteiligten schlossen in den Jahren 2003 bis 2009 zahlreiche Verträge zu Grunderwerb, Baudurchführung, Finanzierung, Erschließung, Betriebskosten, Projektsteuerung sowie Ingenieur- und Architektenleistungen (s. Anlage 5). Die seit Planungsbeginn Mitte der 1990er Jahre erfolgten wesentlichen Projektschritte (s. im Einzelnen Anlage 6) sind:

- 1996 Aufstellungsbeschluss für ein B-Planverfahren.
- 2000 Ablehnung der geplanten Bebauung durch Bürgerentscheid und nachfolgend Erarbeitung eines neuen Entwicklungskonzepts (Runder Tisch).
- 2002 Annahme des heutigen Konzepts durch den Runden Tisch und Bestätigung durch die Bezirksversammlung.
- 2003 Bewilligung von Planungsmitteln durch die BSU.
- 2004 Investorenausschreibung der FB für die städtischen Flächen im ZOB-Umfeld mit Empfehlung zugunsten des Investors FUNDUS.
- 2005 Grundstückskaufverträge zwischen Hamburg und FUNDUS sowie zwischen Hamburg und DB Station&Service AG (DB S&S).
Unterrichtung und Zustimmung der Bürgerschaft über Umfang und Finanzierung des Projekts mit einem auf Basis einer Vorplanung geschätzten Investitionsvolumen von 20,8 Mio. Euro sowie nachträgliche Bewilligung einer Verpflichtungsermächtigung über 20,8 Mio. Euro (Bürgerschaftsdrucksache 18/3052).
Grundsatzvereinbarung zwischen FB, VHH und DB S&S zur weiteren Zusammenarbeit.
- 2007 Abschluss einer Rahmenvereinbarung zwischen BSU und VHH zur Übernahme der erforderlichen Kosten durch die Stadt.
Beginn der Bauarbeiten.
- 2008 Abriss des alten Bahnhofsgebäudes.
- 2009 Vorlage (VHH), Prüfung (LSBG) und Genehmigung der Bau- und Kostenunterlage (BSU) mit Gesamtkosten von 44,1 Mio. Euro.
Unterrichtung der Bürgerschaft über Mehrkosten in Höhe von 23,3 Mio. Euro und Erteilung der erforderlichen

¹¹⁹ Bereits im Juli 2001 wurde die BSU federführend beauftragt, Verbesserungen am ZOB ingenieurmäßig und städtebaulich-gestalterisch zu untersuchen sowie Kosten und Finanzierung darzustellen.

Einwilligung nach § 37 Absätze 1 und 2 LHO, damit die notwendigen Verpflichtungen zur Fortführung der Baumaßnahme in Höhe von bis zu 41,6 Mio. Euro eingegangen werden können (Bürgerschaftsdrucksache 19/3443).

Abschluss eines Bau- und Finanzierungsvertrags (Zuwendungsvertrag) zwischen BSU und VHH.

Beschluss der Bürgerschaft (Bürgerschaftsdrucksache 19/3443).

3 Projektorganisation

110. Mit der Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom Oktober 2005 hat der Senat die Bürgerschaft darüber unterrichtet, dass die BSU¹²⁰ als Zuwendungsgeberin fungiert und die VHH, die seit 2002 am Projekt beteiligt war, Gesamtbauherrin des Projekts, Zuwendungsempfängerin, Bauträgerin und zukünftige Betreiberin des ZOB wird. Die BSU als Bedarfsträgerin blieb verantwortlich für die zielgerichtete Umsetzung des Projekts. Ihr oblagen Leitung und Steuerung des Zuwendungsverfahrens. Die VHH hatte bis dahin keine Erfahrungen mit der Realisierung derartiger Projekte und Zuwendungsverfahren der Stadt.
111. Eine Projektorganisation, die der Vielzahl der Beteiligten und der Bedeutung des Projekts mit seiner hohen baulichen Komplexität Rechnung getragen hätte, hat die BSU nicht eingerichtet. In der Folge hat sie versäumt unter Berücksichtigung baufachlicher und zeitlicher Belange eine zielstrebige Realisierung des Projekts sicher zu stellen und steuernde Maßnahmen zu ergreifen, um den anfangs angestrebten Terminplan (Fertigstellung in 2008/2009¹²¹) einzuhalten. Die BSU selbst hat in einem internen Bericht dargelegt, dass zum 1. August 2007 ein Projektteam Zuwendungscontrolling eingerichtet worden sei, das bezüglich des ZOB Bergedorf erst in 2008 handlungsfähig werden konnte. Dies hat sich kostensteigernd ausgewirkt (vgl. Tz. 115).

Projektorganisation für eine zielstrebige Umsetzung fehlte

4 Bau- und Kostenunterlage

112. Die Bürgerschaft wurde im Jahr 2005 über den Umbau des ZOB und die Finanzierung mit voraussichtlichen Baukosten von 20,8 Mio. Euro unterrichtet. Die angegebenen Kosten basierten dabei ausdrücklich auf einer Schätzung anhand von Vorplanungen ohne Kosten für Grunderwerb und Leitungsverlegungen.¹²² In eine demgegenüber vertiefende Planung wollte die VHH nicht ohne vertragliche Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses durch den Abschluss eines Bau- und Finanzierungsvertrags eintreten. Demzufolge lag eine Bau- und Kostenunterlage in der Qualität einer HU-Bau, die grundsätzlich Voraussetzung für die Veranschlagung von Zuwendungen für Baumaßnahmen ist (§ 24 Absatz 5 LHO in Verbindung mit Absatz 1 LHO), einstweilen nicht vor. Es hat vielmehr nahezu vier Jahre nach Beteiligung der Bürgerschaft in 2005 gedauert, bis die erforderliche Haushaltsunterlage von der VHH erstellt worden war.
113. Spätestens im September 2008 – rund neun Monate vor der Bürgerschaftsbeteiligung im Juni 2009 – hatte die BSU erste Kenntnis von einer „außerordentlichen Kostenentwicklung“. Im

¹²⁰ Die BSU leitete seit 2003 die projektbegleitenden Lenkungsgruppe und Projektgruppe und war Mitglied der Jour-Fixe-Runde (s. Anlage 3).

¹²¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005, Nr. 7 Zeitplan und weiteres Vorgehen.

¹²² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005.

Oktober 2008 wurde sie von der VHH dann schriftlich über eine Finanzierungslücke von 9,4 Mio. Euro unterrichtet. Die von der BSU genehmigte Bau- und Kostenunterlage vom 24. Juni 2009 wies in der Folge Gesamtkosten von 44,1 Mio. Euro aus.

Bau- und Kostenunterlage nicht zeitnah erstellt

114. Die Verantwortung für die Gewährung der Zuwendung einschließlich der Beachtung der baufachlichen Regeln lag nach den maßgeblichen VV bei der BSU als Bewilligungsbehörde.¹²³ Sie hatte danach auch dafür Sorge zu tragen, dass den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen wird.¹²⁴ Aus den Akten der BSU und der VHH geht nicht hervor, dass das Handeln der BSU stringent auf eine zügige Erstellung einer Bau- und Kostenunterlage ausgerichtet gewesen wäre und sie damit sichergestellt hätte, dass durch eine regelkonforme Bau- und Kostenunterlage die Kosten alsbald in realistischer Höhe genannt werden konnten. Sie wurde gegenüber der VHH erst nachdrücklich aktiv, nachdem sie von dieser Ende 2008 über Mehrkosten informiert worden war.
115. Die BSU ist ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen, für ein an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtetes Zuwendungsverfahren Sorge zu tragen. Bereits zeitliche Verzögerungen bei der Realisierung von Baumaßnahmen führen in der Regel zu Kostensteigerungen. Die im Zeitraum von 2003 bis 2009 angefallenen Baupreissteigerungen in Höhe von etwa 2,2 Mio. Euro¹²⁵ wären zumindest in dieser Höhe vermeidbar gewesen, wenn die BSU auf eine zügige Vorlage der HU-Bau – als Voraussetzung für den Baubeginn – gedrungen hätte.

5 Kostendarstellung und -entwicklung

5.1 Kostendarstellung

116. Im Zuge der Planung wurden in dem Zeitraum von 2002 bis 2009 für das Projekt ZOB Kostenangaben von verschiedenen Beteiligten und in unterschiedlichen Detaillierungsgraden gemacht. Von anfänglich genannten 12,5 Mio. Euro stiegen die Kosten bis auf 44,1 Mio. Euro:

¹²³ Vgl. VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO.

¹²⁴ Vgl. VV-Bau Nr.11.3.

¹²⁵ Die in der Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 vom 30. Juni 2009 genannten Gesamtkosten weisen Baupreissteigerungen von 12 %, etwa 2,2 Mio. Euro aus; sie beinhalten nicht die Nebenkosten für Ingenieurleistungen, die durch die Einarbeitung der im Jahr 2005 nicht berücksichtigten Teilbaumaßnahmen zusätzlich entstanden sind.

Kosten- angaben	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	- Mio. Euro -							
Januar								
Februar						22,61 ¹²⁶		21,55 ¹²⁷
März								32,00 ¹²⁸
April	12,50 ¹²⁹		13,21 ¹³⁰					
Mai								
Juni		12,50 ¹³¹						44,10 ¹³²
Juli								
August		25,77 ¹³³						
September		25,40 ¹³⁴						
Oktober				20,80 ¹³⁵				
November		20,40 ¹³⁶						
Dezember								

Tabelle 1

Konkrete Planungen in 2002 sind nicht dokumentiert. Der in diesem Jahr ermittelte Betrag in Höhe von 12,5 Mio. Euro basierte darauf, den Neubau des ZOB aus Regionalisierungsmitteln des Bundes zu finanzieren.

5.2 Kostenermittlung 2005

117. Die gegenüber 2005 genannten kostensteigernden Faktoren aus der vom LSBG in 2009 baufachlich geprüften Bau- und Kostenunterlage hätten nach den Feststellungen des Rechnungshofs in großen Teilen bereits vor der Zustimmung durch die Bürgerschaft im Jahr 2005 (Drucksache 18/3052) berücksichtigt werden können. So waren 2005 folgende bauliche – in der Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 vom 30. Juni 2009 als kostensteigernd genannten – Anforderungen bekannt:¹³⁷
- Der ZOB soll in Hochlage mit Unterbauung hergestellt werden.
 - Die neue Anlage wird in unmittelbarer Lage zum Bahndamm erstellt, wodurch Sicherungsmaßnahmen für den Bahn- und Baubetrieb erforderlich werden.
 - Der Neubau erfordert Erschließungsmaßnahmen und Leitungsverlegungen.
118. Ebenfalls war den Beteiligten bekannt, dass das vorhandene Empfangsgebäude der DB abgerissen und als Ersatz ein Neubau

¹²⁶ Kostenermittlung VHH.

¹²⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2000 vom 18. Februar 2009, wonach bereits im Frühjahr 2008 von Mehrkosten für das Empfangsgebäude in Höhe von 1,5 Mio. Euro ausgegangen werden sollte.

¹²⁸ Entwurf Bau- und Kostenunterlage der VHH.

¹²⁹ Grobe Kostenschätzung eines beauftragten externen Büros.

¹³⁰ Überschlägliche Kostenschätzung eines beauftragten Architekten.

¹³¹ Schreiben des BA vom 2. Juni 2003.

¹³² Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 vom 30. Juni 2009.

¹³³ 22.124.565 Euro (ohne Grunderwerb, Entschädigungen, Betriebskosten, Ablösebeträge, Vermessung) für den Neubau des ZOB (Ingenieurbüro im August 2003) und 3.644.000 Euro für die äußeren Anbindungen des ZOB (Architekturbüro im Juli 2003).

¹³⁴ Kostenschätzung des BA vom 2. September 2003.

¹³⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005.

¹³⁶ Kostenschätzung des BA vom 4. November 2003.

¹³⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005, Nrn. 2 und 4.

nach den Standards der DB und des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) erstellt werden musste.

In den Jahren von 2003 bis 2009 sind für das Empfangsgebäude unterschiedliche Kosten in Vorplanungen, Bürgerschaftsdrucksachen und Verträgen angegeben worden:¹³⁸

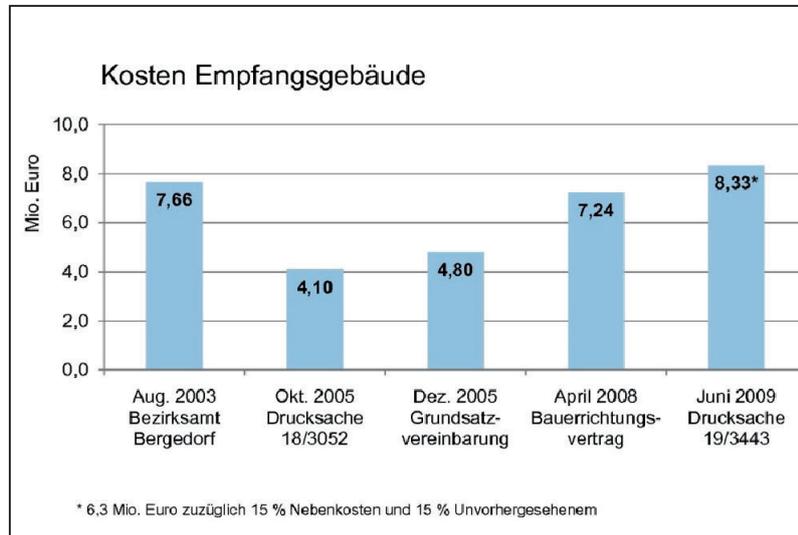


Abbildung 10

Die der Bürgerschaft mitgeteilten Kosten für den Neubau wurden 2009 mit rund 8,3 Mio. Euro angegeben und lagen damit 4,2 Mio. Euro höher als die 2005 genannten Kosten. Schon im Jahr 2003 waren Kosten von rund 7,7 Mio. Euro ermittelt worden, von denen aber nur 4,1 Mio. Euro – also rund 3,6 Mio. Euro (2,7 Mio. Euro¹³⁹) weniger – in die geschätzten Gesamtkosten von 20,8 Mio. Euro einfließen. Unter Berücksichtigung von Nebenkosten und Unvorhersehbarem hätten bereits 2005 für das Empfangsgebäude rund 7,7 Mio. Euro und somit nahezu Kosten in einer Größenordnung, wie sie auch in 2009 genannt wurden, zugrunde gelegt werden müssen.

119. Aus den in 2005 bekannten Anforderungen hätten u. a. Teilbaumaßnahmen abgeleitet werden können, die nicht oder nicht in vollem Umfang in der Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005 berücksichtigt wurden:

¹³⁸ Alle Kostenangaben enthalten 15 % Nebenkosten und 15 % Unvorhergesehenes.

¹³⁹ Bereinigt um 15 % Nebenkosten und 15 % Unvorhergesehenes.

Teilbaumaßnahmen (nicht oder nicht in vollem Umfang berücksichtigt)	Kostenansätze (Rechnungshof)
ZOB-Unterbauung (eingeschossiger Ausbau von Laden-, Lager und Technikflächen zum zweigeschossigen Parkhaus)	0,2 Mio. Euro
Verlegung des ZOB zum Bahndamm, Altanlagen DB ¹⁴⁰	1,7 Mio. Euro
Sonderkosten DB (als Folge der Verlegung zum Bahndamm) ¹⁴¹	2,4 Mio. Euro
Rampenheizung	0,6 Mio. Euro
Leitungsverlegungen	0,5 Mio. Euro
Erschließung	1,2 Mio. Euro
Empfangsgebäude der DB	2,7 Mio. Euro
Zwischensumme 1	9,3 Mio. Euro
zuzüglich 15 % Nebenkosten ¹⁴²	1,4 Mio. Euro
Zwischensumme 2	10,7 Mio. Euro
zuzüglich 15 % Unvorhergesehenes	1,6 Mio. Euro
Gesamtsumme	12,3 Mio. Euro
Gesamtsumme bereinigt um 12 % Baupreissteigerung 2005 bis 2009	11,0 Mio. Euro

Tabelle 2

120. Die BSU hätte die Kosten für diese Teilbaumaßnahmen durch eine planerische Konkretisierung und kostenmäßige Bewertung der 2005 bekannten Anforderungen zumindest in der Qualität einer Kostenschätzung berücksichtigen können. Der zur Verfügung stehende Planungs- / Vorbereitungszeitraum war ausreichend, um Art und Ausmaß des Projektumfangs realistisch zu erfassen, denn allein der Zeitraum zwischen der Entscheidung im Investorenwettbewerb (Juni 2004) und der Bürgerschaftsbeteiligung (Oktober 2005) betrug 16 Monate. Der Bürgerschaft hätten somit seinerzeit bereits Kosten in einer Größenordnung von insgesamt rund 32 Mio. Euro¹⁴³ und damit rund 11 Mio. Euro höhere Gesamtkosten genannt werden können und müssen. Stattdessen wurden sie der Bürgerschaft erstmalig 2009 als kostensteigernde Faktoren mitgeteilt. Insofern sind die eingetretenen Kostensteigerungen in etwa zur Hälfte auf zu niedrige Kostenschätzungen sowie nicht einbezogene Teilbaumaßnahmen zurückzuführen.

Der nach Auffassung der BSU „allgemein gültige“ Toleranzrahmen von 30 % bei Infrastruktur-Großprojekten ändert nichts an der Verpflichtung, die Kosten von Baumaßnahmen mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen (VV Nr. 1.2 zu § 11 Absatz 2 LHO). Wären die Kosten 2005 in der geforderten Qualität ermittelt worden, hätte die damalige Kostenangabe immerhin etwa 72 %¹⁴⁴ des derzeit zugrunde gelegten Niveaus abgedeckt und damit eine Entscheidung auf weitaus realistischerer Grundlage ermöglicht.

5.3 Kostenermittlung 2008/2009

121. Der Senat berichtete dem Haushaltsausschuss der Bürgerschaft anlässlich dessen Beratungen über den Haushaltsverlauf im

¹⁴⁰ Zum Beispiel: geänderter Verbau (Gründungsmaßnahmen, andere Baugrundverhältnisse).

¹⁴¹ Zum Beispiel: Sicherung ICE-Gleis, Um- und Neubau infolge Fortfall des Bestandsschutzes, Beleuchtung, Brandschutz.

¹⁴² Zum Beispiel: Mietkosten Container DB-Reisezentrum, Gebühren Eisenbahn-Bundesamt.

¹⁴³ Kostenschätzung 2005 von 20,8 Mio. Euro plus 11 Mio. Euro (Tz. 119).

¹⁴⁴ $(20,8 \text{ Mio.} + 11,0 \text{ Mio.}) / 44,1 \text{ Mio.} \times 100 = 72 \text{ \%}$.

Bereits 2005 hätten 32 Mio. Euro Kosten benannt werden können

Dezember 2008 darüber, dass sich beim ZOB Bergedorf die bisherigen Kosten von 20,8 Mio. Euro auf rund 21,55 Mio. Euro erhöhen würden.¹⁴⁵ Ferner informierte er mündlich, dass weitere Mehrkosten zu erwarten seien. Eine Größenordnung dafür nannte der Senat nicht, kündigte aber eine detaillierte Kostendarstellung im Rahmen einer Nachtragsdrucksache für den Beginn des folgenden Jahres an.¹⁴⁶

122. Der Bürgerschaft wurde vom Senat im Juni 2009 (Drucksache 19/3443) mitgeteilt, dass die in 2005 genannten voraussichtlichen Kosten von 20,8 Mio. Euro auf nunmehr 44,1 Mio. Euro steigen würden. Hiervon sollten die Stadt 41,6 Mio. Euro und die DB bzw. der Investor FUNDUS 2,5 Mio. Euro tragen. Die Darstellung des Senats, die Kostensteigerungen resultierten insbesondere aus ursprünglich nicht oder nicht ausreichend berücksichtigten Kostenfaktoren¹⁴⁷ (zum Beispiel Maßnahmen an Anlagen der DB), Planungsänderungen (zum Beispiel Fahrradparkhaus), Preissteigerungen sowie der Berücksichtigung von Kosten, die ursprünglich anderweitig finanziert werden sollten (Erschließung), ist zutreffend. Sie belegt zugleich, dass die Kostenschätzung aus 2005 nicht die Größenordnung dargestellt hat, wie sie aufgrund einer sachgerechten Bau- und Kostenunterlage zu veranschlagen gewesen wäre.
123. Als der Senat dem Haushaltsausschuss im Dezember 2008 mitteilte, die bisherigen Kosten von 20,8 Mio. Euro würden sich auf rund 21,55 Mio. Euro erhöhen, war die BSU bereits seit Oktober 2008 von der VHH über Mehrkosten in Höhe von 9,4 Mio. Euro informiert. Die BSU hat hierzu erklärt, die Höhe der Mehrkosten sei für eine sachgerechte Beteiligung der Bürgerschaft nicht genügend belastbar gewesen. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Bürgerschaft bis dahin nur Kosten genannt worden waren, die auf einer nicht vollständigen Schätzung beruhten (vgl. Tz. 112) sowie der nur allgemeinen Darstellung im Haushaltsausschuss (vgl. Tz. 121), wäre es angezeigt gewesen, den Haushaltsausschuss darüber zu informieren, dass über die dargestellte Kostensteigerung von 0,75 Mio. Euro hinaus der Zuwendungsempfänger bereits weitere erhebliche Mehrkosten in Höhe von 9,4 Mio. Euro mitgeteilt hatte, deren Höhe aber noch nicht abschließend geprüft worden sei. Die BSU hat es im Übrigen ebenso versäumt, den Senat über diese Mehrkosten zu unterrichten.

Bürgerschaft nicht zeitgerecht über voraussichtliche weitere 9,4 Mio. Euro Mehrkosten unterrichtet

6 Rahmenvereinbarung

124. Die Freie und Hansestadt Hamburg, die VHH und die DB S&S haben im Dezember 2005 eine Grundsatzvereinbarung (s. Anlage 5) über die Zusammenarbeit zur Realisierung des geplanten Bauvorhabens geschlossen. Darin hat sich die VHH verpflichtet, ein neues Empfangsgebäude für die DB zu planen und abnahmefähig zu errichten. Im April 2008 hat die VHH mit der DB S&S hierfür einen Bauerrichtungsvertrag geschlossen, der aufgrund des damaligen Planungsstands geschätzte Baukosten von rund 7,2 Mio. Euro auswies. Der Vertrag sah vor, dass die VHH neben den Gesamtkosten u. a. auch die Kosten trägt, die durch Betriebserschwernisse (zum Beispiel Langsamfahrstellen, Gleissperrungen) und für das Erstellen von Bau- und Betriebsanweisungen entstehen, sowie sämtliche Gebühren,

¹⁴⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2000 vom 18. Februar 2009, Band 3, S. 80 Umbau ZOB Bergedorf (Titel 6300.891.27).

¹⁴⁶ Vgl. Protokoll der öffentlichen Sitzung des Haushaltsausschusses am 5. Dezember 2008 (Ausschussprotokoll 19/12, S. 4).

¹⁴⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 vom 30. Juni 2009 Nr. 3.

Kosten für die Bauüberwachung der DB sowie Sicherungsposten. Zudem ging das Risiko von Kostenüberschreitungen auf sie über.

125. Zuvor hatten BSU und VHH im August 2007 eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, die Hamburg verpflichtete, die erforderlichen Kosten der Planungs- und Bauleistungen zu übernehmen.¹⁴⁸ Dabei ging die Vereinbarung davon aus, dass die genannten 20,8 Mio. Euro Baukosten nur dem damaligen Planungsstand entsprachen. Eine Kostenobergrenze wurde nicht vorgegeben. Die Einzelheiten sollten in einem später folgenden Bau- und Finanzierungsvertrag geregelt werden.

Für die BSU bestanden damit bis zur Aufstellung des Bau- und Finanzierungsvertrags im August 2009 keine vertraglichen Möglichkeiten, die mit dem Projekt ZOB verbundenen finanziellen Auswirkungen im Sinne einer Begrenzung wirksam zu steuern. Zudem lag es allein in der Hand der Zuwendungsempfängerin VHH, die erforderlichen finanzwirksamen Verhandlungen mit der DB zu führen. Hamburg hatte zwar die Finanzverantwortung, war aber an der Vereinbarung und den ihr vorangegangenen Verhandlungen mit der DB nicht beteiligt. Mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung hatten die Beteiligten eine vertragliche Situation geschaffen, in der die VHH eigenständig Vereinbarungen treffen konnte, die Hamburg in finanzieller und sonstiger Weise verpflichteten.

126. Durch den Abschluss der Rahmenvereinbarung hat die BSU das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet, weil die pauschale Verpflichtung nicht auf die nach seinerzeitiger Planung basierende Ermächtigung der Bürgerschaft in Höhe von 20,8 Mio. Euro begrenzt war. Mit entsprechenden Regelungen, insbesondere in der Rahmenvereinbarung (zum Beispiel Kostenobergrenze, Genehmigungsvorbehalte) hätte die BSU dies vermeiden können. Im Übrigen hätten die zeitnahe Erstellung der Bau- und Kostenunterlage und der Abschluss des Bau- und Finanzierungsvertrags (vgl. Tz. 112) eine Rahmenvereinbarung, mit der die risikobehaftete vertragliche Situation geschaffen wurde, überflüssig gemacht. Ebenso wären mit diesen Unterlagen, die nicht durch die Rahmenvereinbarung ersetzt werden, gegenüber der VHH Art und Ausmaß der Maßnahme beschrieben worden.

Rahmenvereinbarung überschritt bürgerschaftliche Ermächtigung

7 Ungewisse Risikokosten

127. Der Senat legte in der Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 vom 30. Juni 2009 dar, dass ein Kostenrisiko bestehe, das von der Position „Unvorhergesehenes“ nicht abgedeckt werden könne:
- Durch die zahlreichen Eingriffe in den vorhandenen Baubestand bestünden über das normale Maß hinaus gehende Unsicherheiten.
 - Es handele sich um mehrere Teilbaumaßnahmen, die einen längeren, nicht genau bestimmbareren Umsetzungszeitraum bedingten.
 - Die Baupreisentwicklung berge ein weiteres Kostenrisiko.
 - Falls sich „wider Erwarten“ Schädigungen des Gleisbettes zeigen sollten, würden nicht voraussehbare Kosten zur Aufrechterhaltung des Zugbetriebs anfallen.

Für diese ungewissen Positionen fehlte eine Risikoanalyse, aus der sich gegebenenfalls eine hohe und damit veranschlagungs-

¹⁴⁸ Vgl. Rahmenvereinbarung, § 2 Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen.

rechtfertigende Eintrittswahrscheinlichkeit hätte ableiten lassen. Hinsichtlich eventueller Schäden am Gleisbett hat der Senat selbst erklärt, dass er diese nicht erwarte.

Zur Abdeckung dieser Faktoren wurde ein pauschaler Betrag von 4,0 Mio. Euro angesetzt, der in den nachträglich beantragten Haushaltsmitteln enthalten ist.

128. Nach dem Fälligkeitsprinzip dürfen nur die Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leisten sind. Damit soll die Veranschlagung von Deckungsmitteln über den zu erwartenden Finanzbedarf hinaus verhindert sowie der Entstehung übermäßiger Ausgabereste und dem Problem ihrer Deckung entgegengewirkt werden.

Die Veranschlagung von dem Grunde und der Höhe nach ungewissen Risikokosten erfüllt nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Veranschlagung.

Die Veranschlagung der 4,0 Mio. Euro durch die BSU hätte daher nicht erfolgen dürfen. Im Bedarfsfall hätten Haushaltsmittel nachgefordert werden müssen. Im Interesse einer angemessenen Information der Bürgerschaft war allerdings die Nennung und Quantifizierung der Risiken sowie der Hinweis auf die Möglichkeit einer späteren Nachforderung gerechtfertigt und geboten.

Veranschlagung von 4,0 Mio. Euro Risikozuschlag hätte nicht erfolgen dürfen

8 Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln

129. Die VHH begann im Oktober 2007 mit ersten Bauarbeiten (Rodungsarbeiten), der Abriss des alten Empfangsgebäudes der DB erfolgte im Juli 2008. Zu diesem Zeitpunkt lag eine Bau- und Kostenunterlage gemäß § 24 LHO nicht vor.

130. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen u. a. die Kosten der Baumaßnahme sowie die vorgesehene Finanzierung ersichtlich sind (§ 24 Absatz 1 LHO). Sofern es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung Hamburg ein Nachteil erwachsen würde, sind Ausnahmen zugelassen (§ 24 Absatz 3 LHO). Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bis zur Vorlage der Bau- und Kostenunterlage gesperrt. Für einzeln veranschlagte Zuwendungen gelten diese Regelungen entsprechend (§ 24 Absatz 5 LHO).

131. Die Bürgerschaft hatte zwar der Finanzierung der mit dem Projekt genannten Kosten von 20,8 Mio. Euro in 2005 in Form einer Verpflichtungsermächtigung zugestimmt. Diese durfte allerdings nicht in Anspruch genommen werden, weil Bau- und Kostenunterlagen gemäß § 24 LHO nicht vorlagen und damit die Verpflichtungsermächtigung gesperrt war. Mit der späteren Vorlage der erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen wäre die gesetzliche Sperre aufgehoben worden. Da die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen zum Zeitpunkt des Abschlusses der Rahmenvereinbarung noch nicht vorlagen, blieben die Haushaltsmittel weiter gesperrt. Demnach ist die BSU mit der Rahmenvereinbarung bereits Verpflichtungen eingegangen und hat damit das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet.

Budgetrecht der Bürgerschaft durch Inanspruchnahme gesperrter Mittel verletzt

9 Stellungnahme der Verwaltung

132. Die Verwaltung hat die vom Rechnungshof aufgezeigten Defizite bei der Projektorganisation (Tz. 111) anerkannt. Auch die Feststellung, ihr Handeln sei nicht stringent auf eine zeitnahe Erstellung einer Bau- und Kostenunterlage ausgerichtet gewesen (Tz. 114), hat sie als grundsätzlich richtig bewertet. Sie habe allerdings in 2007 Fragen zu Kostenpositionen formuliert, eine Verständigung über einen Termin-, Leistungs- und Zahlungsplan sowie ein Berichtswesen angeregt. Auch seien in den ersten Entwürfen des Bau- und Finanzierungsvertrags Hinweise auf benötigte Kostenunterlagen enthalten gewesen.

Die Verwaltung hat erklärt, dass die Kostenschätzung vom November 2003¹⁴⁹ wesentliche Kostenfaktoren noch nicht habe berücksichtigen können. So hätten sich erhebliche Bodenverunreinigungen, nicht kartierte Reste alter Bahnanlagen sowie diverse aktive Ver- und Entsorgungsleitungen erst nach Abbruch des alten DB-Empfangsgebäudes im Jahr 2008 ergeben. Im Übrigen habe sich die Kostenermittlung auf hochbauliche Vorentwürfe und bautechnische Vorstudien bezogen und ausdrücklich nicht auf Grunderwerb, Leitungsverlegungen und Erschließungen.

Sie hat darauf hingewiesen, dass sie nach Abschluss des Bau- und Finanzierungsvertrags die Finanzierungsverantwortung nicht allein trage, sondern diese anteilig auch bei der Bauherrin als Zuwendungsnehmerin liege.

133. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte es – gerade auch vor dem Hintergrund der finanziellen Größenordnung wie auch der Leistbarkeit der erforderlichen Vorbereitung – im vorliegenden Fall vermieden werden können, Senat und Bürgerschaft unzureichende Entscheidungsgrundlagen anzubieten. Auch wenn die in 2003 zu stellenden Anforderungen noch nicht abschließend benannt wurden, so waren sie aber – einschließlich der Anforderungen an den DB-Ersatzbau – zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung hinreichend bekannt. Die vom Rechnungshof benannten Teilbaumaßnahmen (s. Tabelle 2) hätten daher kostenmäßig bewertet werden können und müssen. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Bodenverhältnisse erst nach Abbruch vollständig und abschließend bekannt sein konnten; deren Anteil an den nicht berücksichtigten Kosten der Teilbaumaßnahmen ist aber als eher gering¹⁵⁰ anzusehen. Daher hätte die BSU den weit überwiegenden Teil der Kosten ermitteln und der Bürgerschaft nennen müssen. Zwar hat die Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005 mehrfach deutlich gemacht, auf welcher wenig detaillierten Planungsstufe die Kostenschätzung beruhte. An das Projekt zu stellende Anforderungen – wie etwa die große Nähe zu einer belebten ICE-Strecke und das historische Bahngelände – waren aber bekannt und hätten deshalb vor einer Beteiligung der Bürgerschaft einer kostenmäßigen Konkretisierung bedurft. Im Übrigen ist nicht zu erkennen, warum die weiteren vom Rechnungshof benannten Teilbaumaßnahmen keine ausreichende Berücksichtigung gefunden haben.

Die Stellungnahme der Verwaltung bestätigt, dass die Finanzierungsverantwortung bis zum August 2009 allein bei der BSU lag, ohne dass diese sich die Möglichkeit erhalten hatte, die Kosten zu begrenzen. Der sich auch hieraus ergebenden Gesamtleitungsverantwortung ist sie nicht gerecht geworden.

¹⁴⁹ Vgl. Anlage 6, Anmerkung zum 17. November 2003.

¹⁵⁰ Nach Schätzung des Rechnungshofs max. 2,0 Mio. Euro von 11,0 Mio. Euro.

Anlagen

Anlage 1: Lageplan ZOB Bergedorf

Anlage 2: Beteiligte am Projekt ZOB Bergedorf

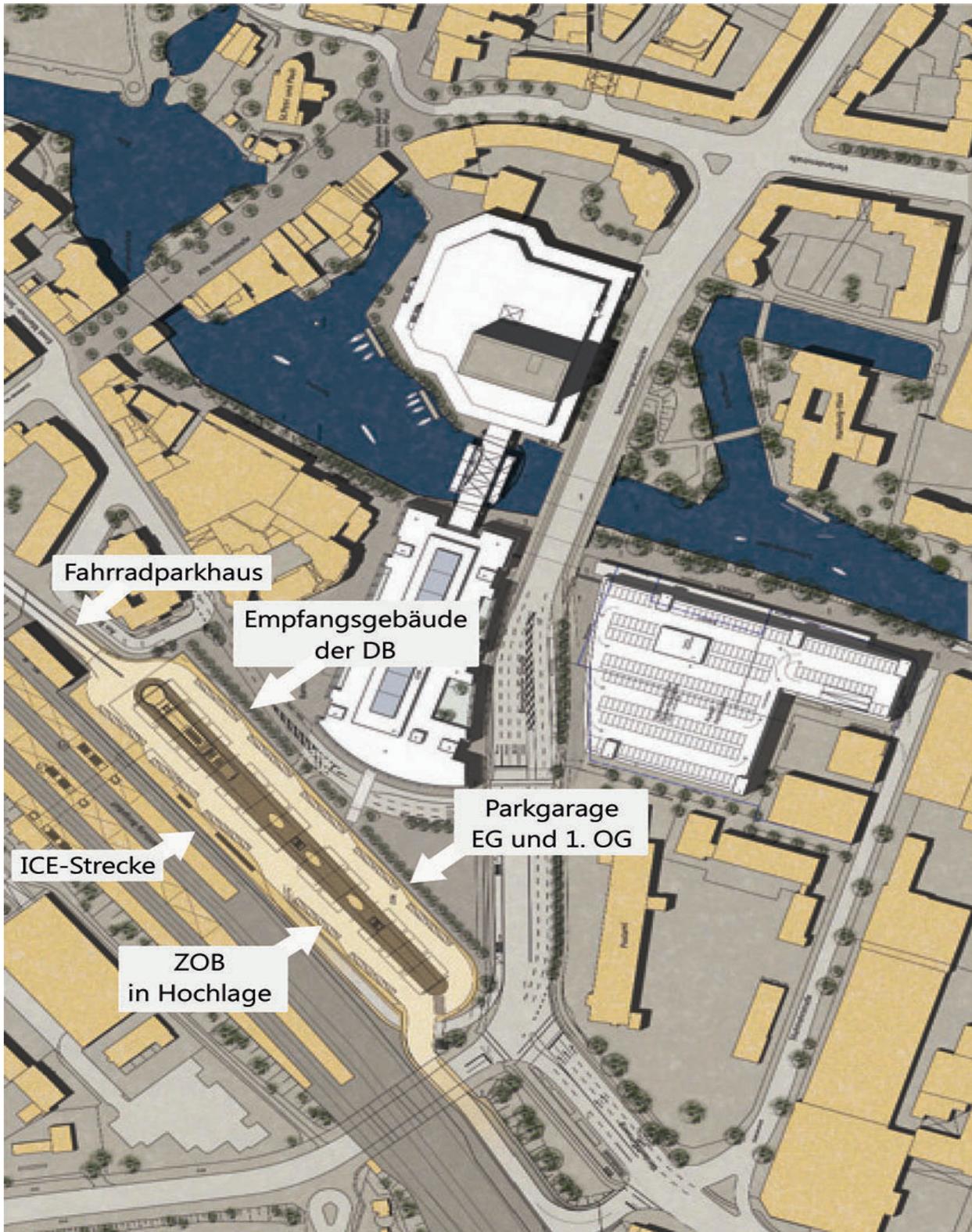
Anlage 3: Arbeitsgruppen

Anlage 4: Projektleitungsverantwortung im Zuwendungsverfahren

Anlage 5: Vertragsbeziehungen zwischen den Beteiligten

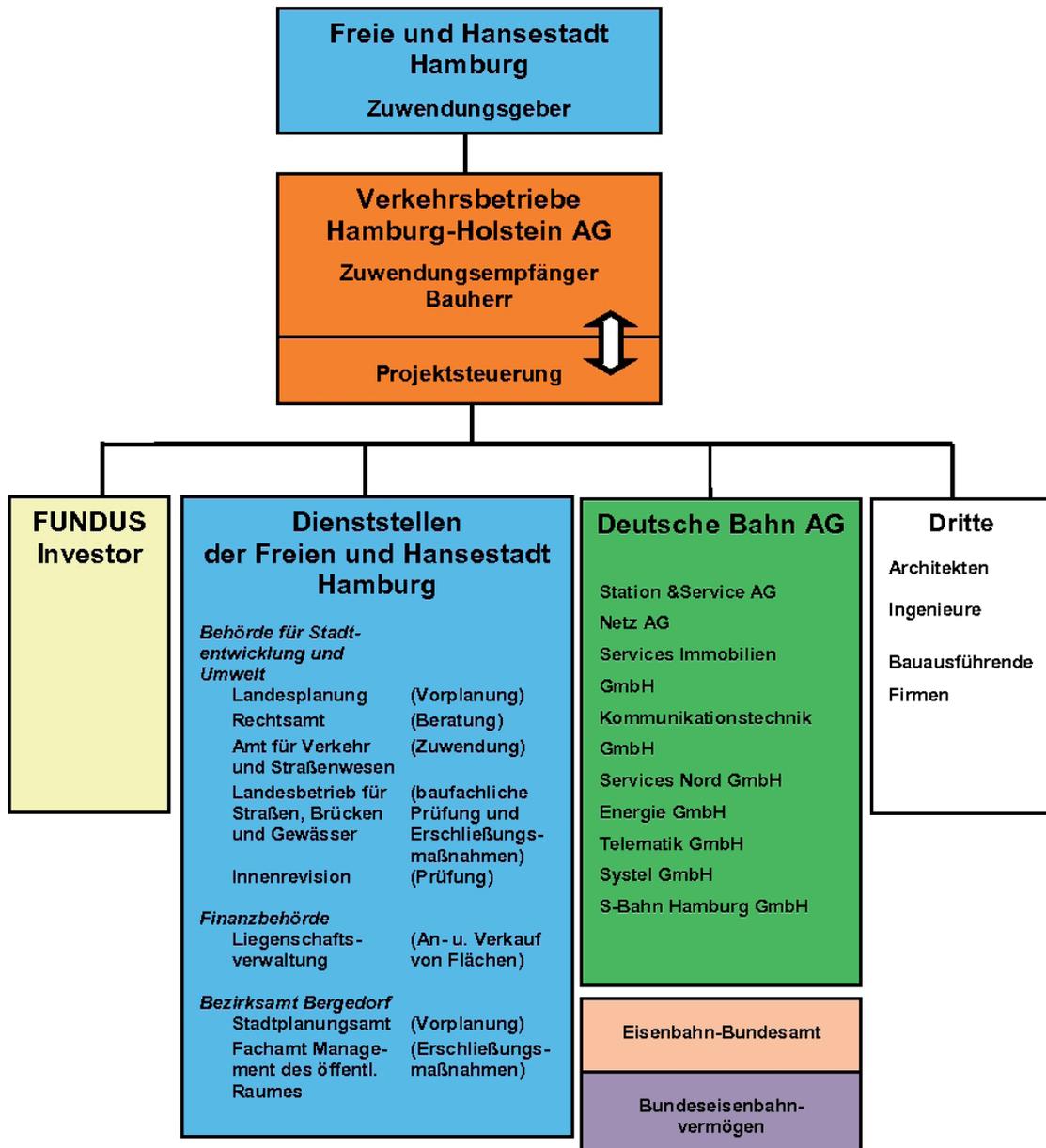
Anlage 6: Chronologie des Projekts Neubau des ZOB Bergedorf

Anlage 1: Lageplan ZOB Bergedorf

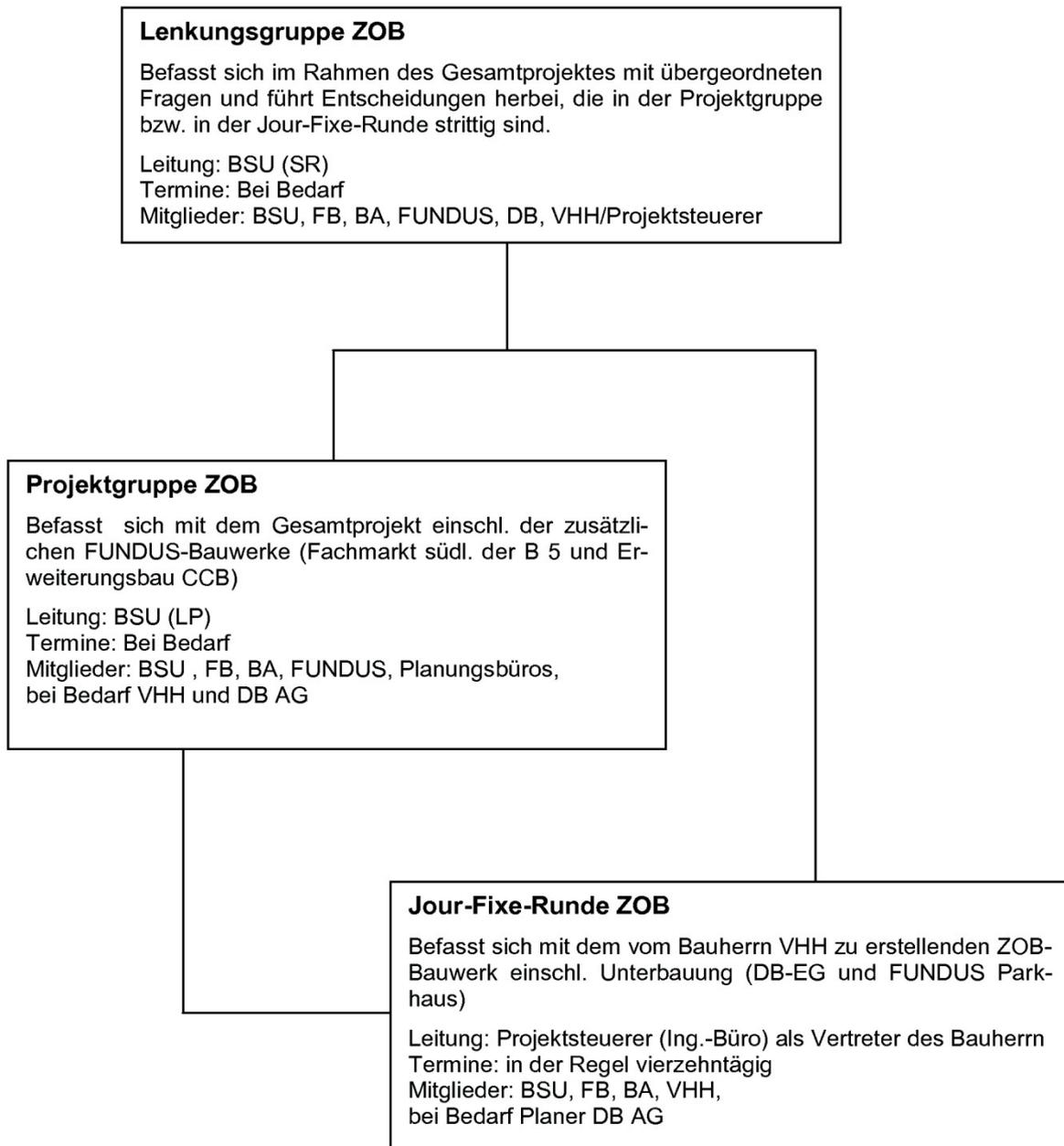


Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 vom 25. Oktober 2005, Rechnungshof

Anlage 2: Beteiligte am Projekt ZOB Bergedorf



Anlage 3: Arbeitsgruppen



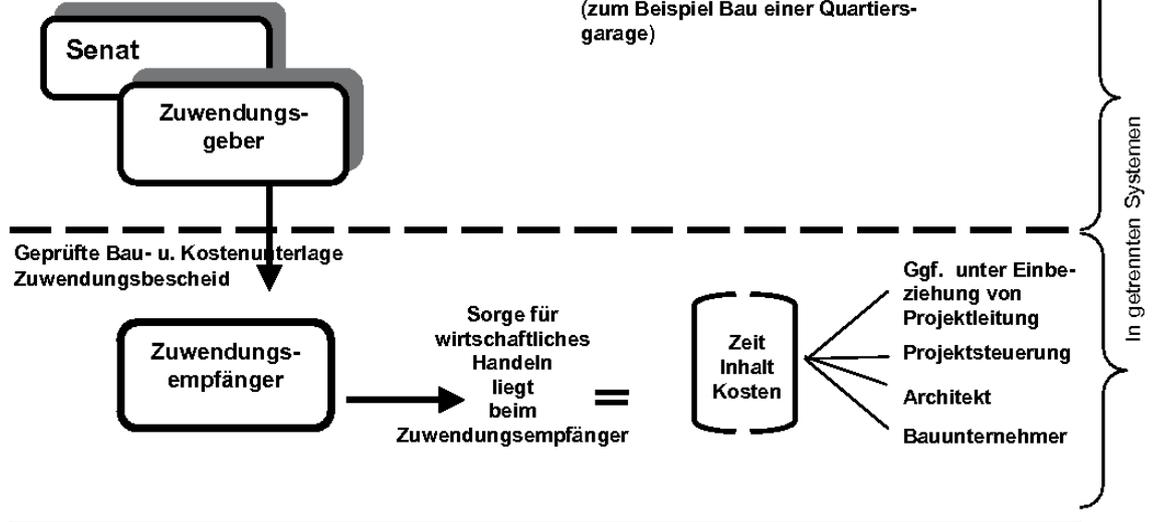
Anlage 4: Projektleitungsverantwortung im Zuwendungsverfahren

Darstellung A „Regelfall“

mit getrennter

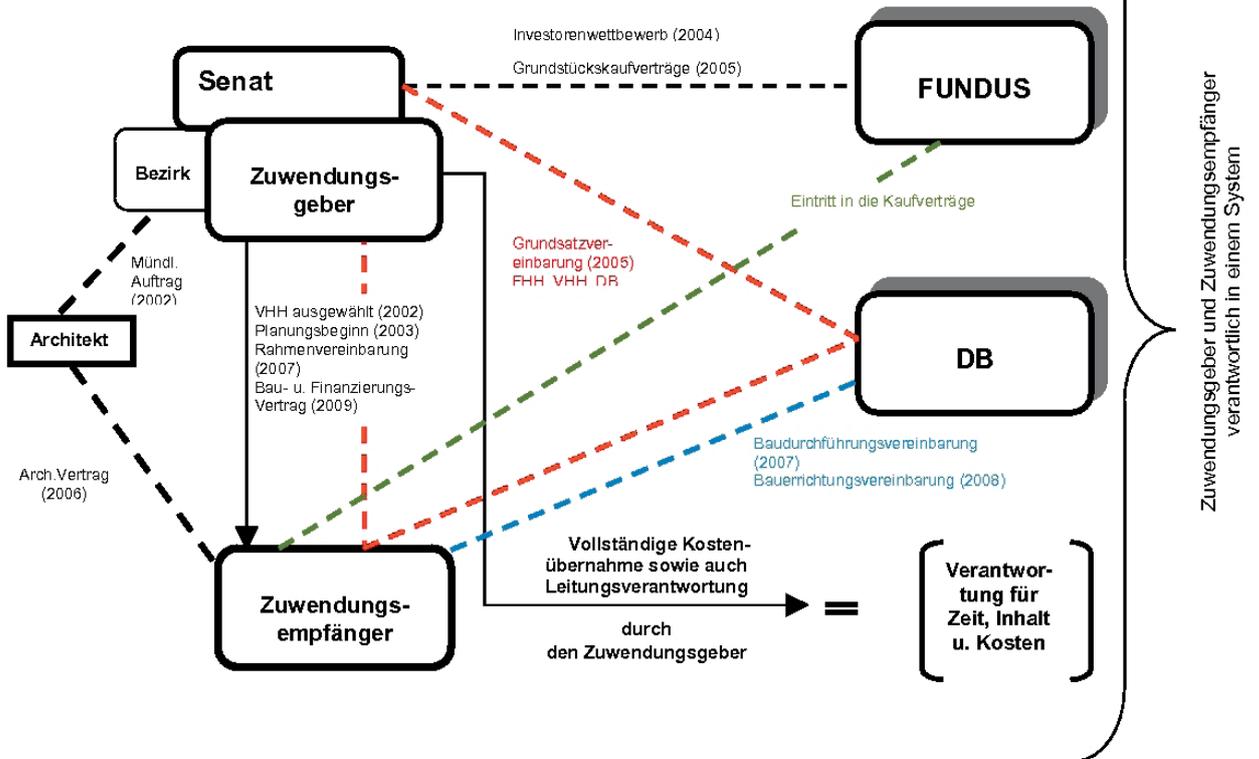
- funktionaler
- organisatorischer
- wirtschaftlicher Umsetzung

(zum Beispiel Bau einer Quartiersgarage)

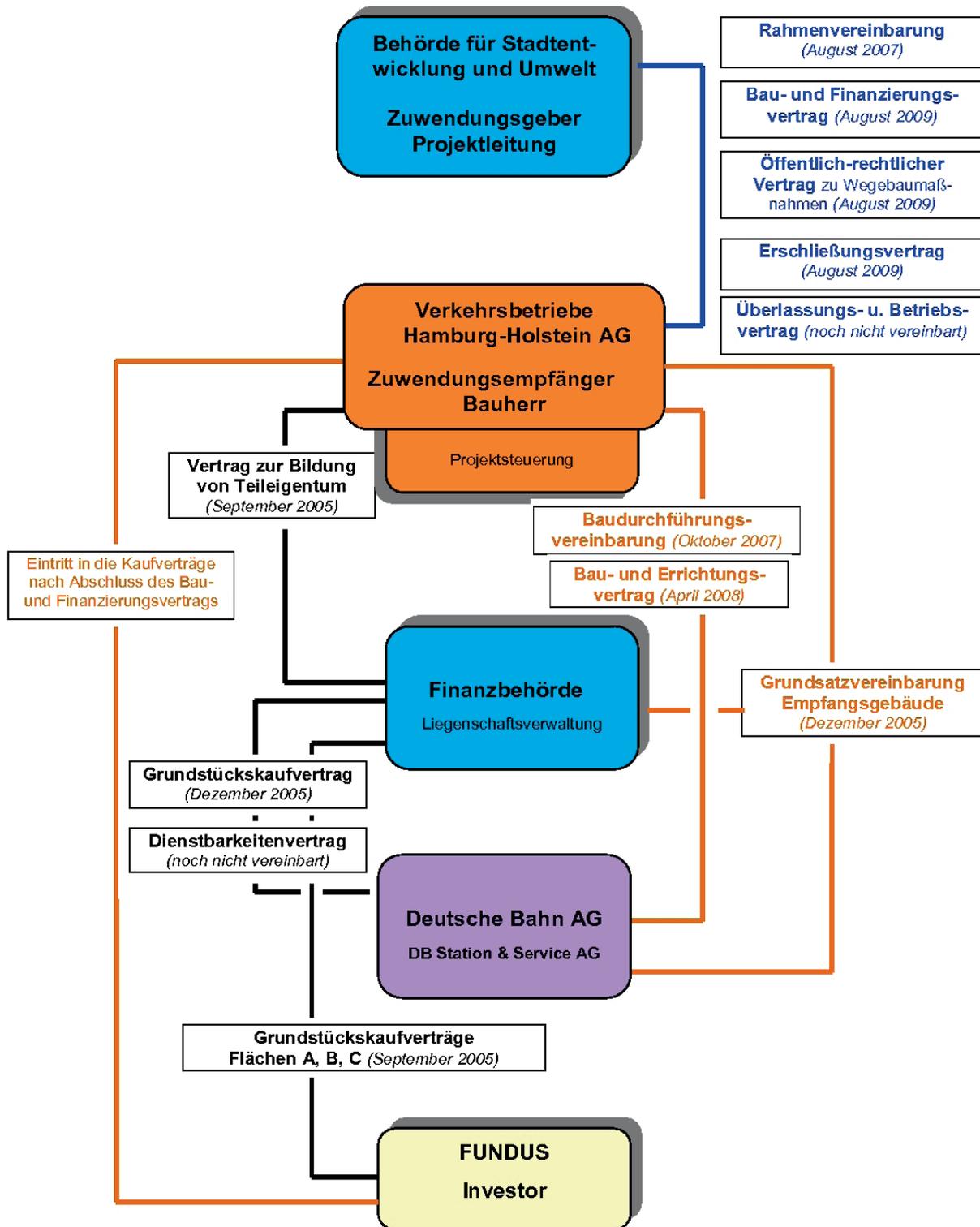


Darstellung B „Umbau des ZOB Bergedorf“

mit einer vielfach verwobenen Gesamt-Leitungs-Verantwortung



Anlage 5: Vertragsbeziehungen zwischen den Beteiligten



Anlage 6: Chronologie des Projekts Neubau des ZOB Bergedorf

1996	Aufstellungsbeschluss für Bebauungsplanverfahren mit dem Ziel, die Stadtentwicklung in Bergedorf zu fördern und städtische Flächen zu verwerten.
1999	Anhandgabe von städtischen Flächen an einen privaten Investor; Gesamtprojekt beiderseits der Bergedorfer Straße im Bahnhofsbereich mit Errichtung von Fachmärkten, Freizeitnutzungen und einem neuen ZOB.
27.04.2000	Bürgerentscheid: Ablehnung der 1999 von der Bezirksversammlung Bergedorf beschlossenen Form der geplanten Bebauung des Bahnhofsvorplatzes.
12.07.2001	Beschluss Senatskommission: Baubehörde federführend beauftragt, Verbesserungen zum ZOB ingenieurmäßig und städtebaulich-gestalterisch zu untersuchen sowie Kosten und Finanzierung darzustellen.
29.04.2002	Grobe Kostenschätzung eines Ing.-Büros mit Gesamtkosten von 12,5 Mio. Euro.
Mai 2002	Verkehrsuntersuchung Zentrum Bergedorf-Lohbrücke.
02.05.2002	Schreiben BSU zur Untersuchung Umgestaltung ZOB: Lösungen mit umfassendem Umbau ergeben grob geschätzte Kosten von rund 8 bis 12 Mio. Euro. Hinzu kommen Grunderwerbskosten, Ablösekosten, Kosten für Leitungsverlegungen.
08.05.2002	Im Stadtplanungsausschuss werden sechs Varianten (mit Untervarianten), die grob mit Kosten belegt sind, vorgestellt.
25.06.2002	Annahme des vorliegenden Konzepts durch den Runden Tisch (in seiner abschließenden Sitzung) und damit Erfüllung der Forderungen des Bürgerentscheids vom April 2000.
18.07.2002	Beschluss des Hauptausschusses der Bezirksversammlung Bergedorf, den Senat zu bitten, die Variante „ZOB in Hochlage“, den weiteren Arbeiten zugrunde zu legen.
Juli 2002	BA fordert Architekturbüro zur Ausarbeitung der Vorstudie auch ohne schriftlichen Auftrag der VHH auf, um Zeitverzögerungen zu vermeiden.
Okt. 2002	Senat weist darauf hin, dass bei der Finanzierung des ZOB, den Erstellungskosten mögliche Grundstückserlöse aus der Verwertung ZOB-Fläche, auf der kleinteiliger Einzelhandel/Gastronomie im Erdgeschoss und Büros/Praxen angesiedelt werden können, gegenüberstehen. Bezirk favorisiert Variante in Hochlage mit Kosten von 11,5 Mio. Euro + 1,0 Mio. Euro für zusätzliche Rampen.
02.10.2002	BSU sagt für die Realisierung des ZOB in Hochlage 12,5 Mio. Euro zu.
21.10.2002	Aus einem Vermerk der BSU geht hervor, dass sie dem Bezirksamt Bergedorf mitgeteilt hatte, dass eine Finanzierung des Umbaus der Busanlage aus Regionalisierungsmitteln vorgesehen ist.
03.02.2003	Abstimmungsgespräch BA u. a. mit BSU: Die Kosten des ZOB-Neubaus werden auf 12,5 Mio. Euro geschätzt.
17.02.2003	Übersendung Zuwendungsantrags-Muster von BSU an VHH. Zweck: Beauftragung der für den Neubau des ZOB Bergedorf notwendigen planerischen Vorarbeiten (u. a. Vermessungsarbeiten, Beschreibung, Kostenschätzung, Auswirkungen, Lärmschutz), soweit sie für die Herbeiführung der Grundsatzentscheidung durch Senat und Bürgerschaft notwendig sind.
07.03.2003	Vermerk BSU: VHH ist Bedarfsträgerin und Bauherrin. Von der VHH muss eine fundierte Kostenschätzung mit Beschreibung der Gesamtmaßnahme der BSU vorgelegt werden. Eine § 24 LHO-Unterlage ist zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig. Diese und auch eine § 54 LHO-Unterlage wird erst später notwendig. Für das Projekt ist ein Projektentwickler erforderlich, der im Einvernehmen zwischen VHH, Bezirksamt und BSU gefunden werden soll. Er ist verantwortlich für die Gesamtabwicklung der Maßnahme.
07.03.2003	Senatskommission für Stadtentwicklung beauftragt nach Grundsatzentscheidung für einen ZOB in Hochlage BSU und BA die Planungen und die Umsetzung zügig zu betreiben. Die BWA ist zu beteiligen.

- 02.04.2003 Planende Architektur- und Ingenieurbüros werden in der Koordinierungsrunde bei der VHH – im Beisein der BSU – mündlich auf Grundlage der abgegebenen Angebote beauftragt, Vorstudien zu erstellen.
- 11.04.2003 Einrichtung einer Lenkungsgruppe, Gestaltungskommission und eines Koordinierungskreises mit jeweiliger Festlegung der Zuständigkeiten.
- 05.05.2003 Zuwendungsbescheid der BSU an die VHH für die Vorplanung in Höhe von 25.000 Euro.
- 07.05.2003 Senat hat für ZOB in Hochlage einen Aufstellungsbeschluss für Bebauungsplanverfahren Bergedorf 94 gefasst, der an den aktuellen Planungsstand und die planungsbetroffenen Flächen angepasst werden muss.
- 28.05.2003 „Kostenüberblick“ des Projektsteuerers für VHH: Zusammenstellung der erforderlichen, als Zuwendung für die VHH von der BSU zu beantragenden, Investitionsmittel der VHH für 2003 in Höhe von 150.000 Euro.
- 02.06.2003 Schreiben BA an VHH: „Die BSU hat entschieden, dass der neue ZOB als Zuwendungsbau durch Sie, den späteren Betreiber, errichtet werden soll. Sie wird daher sowohl die Planungskosten, die Kosten für das Zeitablaufmanagement, die Bauherrenunterstützung als auch die Baukosten bis zu einer maximalen Höhe von 12,5 Mio. Euro übernehmen.“
- 03.06.2003 Zuwendungsantrag VHH für Planungsleistungen.
- 10.06.2003 1. Sitzung Lenkungsgruppe, Pkt. 1.: Den beauftragten Büros soll nochmal verdeutlicht werden, dass lediglich 12,5 Mio. Euro für den ZOB-Neubau und Umbaumaßnahmen zur Verfügung stehen.
- 07.07.2003 2. Sitzung Lenkungsgruppe, Pkt. 2. Kostenschätzung: BSU äußert erhebliche Zweifel an der „ungewöhnlichen Kostenzusammenstellung“. Zudem werden die hohen Kostenanteile für das Empfangsgebäude kritisiert. Es wurde einvernehmlich eine grundlegende Überarbeitung der Kostenschätzung festgelegt, um deutlich zu machen, welche einzelnen Bauteile welche Kosten verursachen. Letztendlich sollte klar sein, was finanzierbar ist. Architekturbüro wird aufgefordert, sich unbedingt mit der DB in Verbindung zu setzen.
- 09.07.2003 VHH weist darauf hin, dass die Gesamtkosten für den ZOB im Oktober 2002 mit 12,5 Mio. Euro (Kostenschätzung vom Ingenieurbüro: 11,5 Mio. Euro für ZOB + 1,0 Mio. Euro für Rampe) festgelegt wurden.
- 11.07.2003 Zuwendungsbescheid (Ergänzungsbescheid) der BSU an die VHH über 150.000 Euro für die „Vorplanung für den Neubau der Omnibusanlage Bergedorf“.
- 22.07.2003 Schreiben Architekturbüro an VHH u. a. mit dem Hinweis, dass entsprechend der mündlichen Beauftragung eine Honorarermittlung für den Vorentwurf (zur Hochbauplanung) entsprechend der HOAI-Zonen vorgelegt wurde. Leistungen, die darüber hinausgehen und einer exakteren Kostenermittlung bis hin zu einer Kostenberechnung dienen, sind anerkanntermaßen sinnvoll, sollen aber Bestandteil der nächsten Leistungsphasen werden.
- 24.07.2003 Kostenschätzung „Äußere Anbindungen ZOB Bergedorf“ des Ingenieurbüros in Höhe von Netto-Baukosten 3.644.000 Euro (ohne Grunderwerb, Entschädigungen, Betriebskosten, Ablösebeträge, Vermessung und Ingenieurkosten).
- 11.08.2003 Schreiben Projektsteuerer an BA zur zweiten Kostenschätzung: „Unabhängig davon, dass die Nachvollziehbarkeit der Architekten-Schätzung nach wie vor bedingt möglich ist, zeichnet sich deutlich ab, dass die vorgegebenen 12,5 Mio. Euro um rund 100 % überschritten werden (die Hinrechnung auf 12,268 Mio. Euro bei der Variante A (Hochlage mit Unterbauung) mit Unterbauung erscheint uns nicht seriös).“
- 13.08.2003 Vermerk BSU zur Kostenschätzung: Variante A mit Unterbauung rund 26 Mio. Euro (davon entfallen 6,6 Mio. Euro auf einen möglichen Investor).
- 01.09.2003 E-Mail über Gespräch Projektsteuerer/EBA/DB Netz AG: Eine Stützwand zwischen Bahnanlage und Unterbauung ist auf jeden Fall überflüssig.
- 17.11.2003 3. Sitzung Lenkungsgruppe, Vorlage TOP 2: Kosten von 25,4 Mio. Euro durch Reduzierung Fläche Empfangsgebäude und Verschmälerung des Bussteiges auf 20,4 Mio. Euro reduziert. Pkt. 1: In der letzten Sitzung war eine ZOB-Anlage vorgestellt worden, die deutlich über dem gesetzten Kostenrahmen lag. Dies lag unter anderem an dem recht üppigen neuen Bahnhofsgebäude. Nach Abstimmung mit der DB kann sie sich an den Neubaukosten nicht beteiligen. Pkt. 4: Kostenschätzung von 20,4 Mio. Euro wird seitens der BSU für ausreichend belastbar für die Senats-/Bürgerschaftsdrucksache gehalten. Es soll vorerst kein weiterer

Auftrag an den Architekten, die Kostenschätzung im Detail aufzustellen, erfolgen. Der Beitrag der Stadt für den ZOB-Neubau von 12,5 Mio. Euro wird weiterhin durch die BSU zugestanden.

Januar 2004	Investorenausschreibung (Teilnahmewettbewerb mit anschließenden Gebotsverfahren) für die städtischen Flächen im ZOB-Umfeld.
25.06.2004	Auswahlkommission hat Empfehlung zugunsten des Investors FUNDUS ausgesprochen.
05.08.2004	Protokoll der Besprechung VHH, Projektsteuerer, BSU, BA und Ing.-Büros. Pkt. 3 Sonstiges: Für weitere Planungen wird davon ausgegangen, dass der Baugrund südlich der Bahn den bereits im Rahmen der Planungen für das P+R-Haus nördlich der Bahn untersuchten Baugrund entspricht.
30.08.2004	Schreiben BA an Lenkungsgruppe ZOB: BSU erklärt, dass die Trägerschaft der Maßnahme ZOB Bergedorf im Rahmen der Zuwendung bei der VHH liegt.
11.10.2004	Antrag der VHH auf Bewilligung einer Zuwendung von 250.000 Euro für die Planungsphase 3 sowie weitere Planungen und Projektsteuerung.
20.10.2004	6. Sitzung Lenkungsgruppe, Pkt. 2: Die Wahl der Bauherrenfunktion und die damit verbundene Organisation der zu errichtenden Baumaßnahmen ZOB-Neubau wird kurzfristig mit der BSU geklärt.
29.10.2004	Schreiben FB Vermögens- und Beteiligungsverwaltung an BSU zur Bauherrenfunktion: Aus Sicht der VHH kann ausschließlich ein Mitwirken am Bauvorhaben und gegebenenfalls am späteren Betrieb des eigentlichen ZOB-oben von Interesse sein. Sollte in den bisherigen Beratungen ein anderer Eindruck entstanden sein (zum Beispiel Bauherrin des gesamten Umbauvorhabens), so kann dieses aus unternehmerischer Sicht nicht befürwortet werden, da die VHH weder über entsprechende Baumanagementkapazitäten verfügt noch ihr ein städtebauliches Projekt dieser Dimension aufgebürdet werden darf.
31.12.2004	Ende der Bindefrist für die Bieter in der Stufe II der Ausschreibung (Gebotsverfahren) des Investorenwettbewerbs „Bahnhofsvorplatz Bergedorf“.

13.01.2005	7. Sitzung Lenkungsgruppe, Pkt. 5: Frage der Bauherrenschaft durch die VHH ist grundsätzlich geklärt. Die VHH muss jetzt noch in einer Aufsichtsratssitzung beschließen, dass sie die Bauherrenschaft übernehmen will.
11.08.2005	Schreiben BSU zur Zustimmung der Doppelkopfdrucksache FB/BSU: Die dem Finanzierungskonzept zugrunde liegenden Investitionskosten für den ZOB von 20,8 Mio. Euro basieren auf groben Kostenschätzungen im Rahmen der bislang durchgeführten Vorplanungen (ohne detaillierte Unterlagen). Das Risiko einer Überschreitung der bislang nur grob geschätzten Investitions- und Grunderwerbskosten wird wegen Berücksichtigung von höheren Zuschlägen für Nebenkosten und Unvorhergesehenes als gering eingeschätzt. In der Vorabstimmung der Drucksache ergeben sich noch ungeklärte Punkte hinsichtlich Mehrwertsteuer, DB-Brücke über B5, Erschließung u. a. nach Klärung der noch offenen Punkte bzw. weiterer planerischer Konkretisierung wird sich zeigen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang zusätzliche Finanzmittel erforderlich werden. Da dieses schon absehbar ist, muss jetzt darauf hingewiesen werden und nicht erst nach Abschluss des Grundstückskaufvertrags und Beginn der Baumaßnahmen.
07.09.2005	Grundstückskaufvertrag zwischen Stadt und FB/Liegenschaftsverwaltung (Verkäuferin) und FUNDUS (Käuferin).
19.09.2005	Schreiben BSU zur Doppelkopfdrucksache FB/BSU: Die Investitionskosten für den ZOB Bergedorf von 20,8 Mio. Euro sind im Rahmen der durchgeführten Vorplanungen (ohne detaillierte Unterlagen) bislang nur grob geschätzt worden. Auf Anraten der FB sollte hierauf in der Drucksache nicht näher hingewiesen werden. Es sollen 12,5 Mio. Euro aus Regionalisierungsmitteln, 0,4 Mio. Euro aus Ausgleichsbeträgen, 7,9 Mio. Euro aus dem Grundstock bereitgestellt werden.
25.10.2005	Bürgerschaftsdrucksache 18/3052: Unterrichtung der Bürgerschaft über städtebauliche Konzeption, Ergebnis der Investorenausschreibung und die damit einhergehenden Grundstücksgeschäfte und Baumaßnahmen sowie deren Finanzierung. Gesamtkosten nach Kostenschätzungen anhand von Vorplanungen ca. 20,8 Mio. Euro.
26.10.2005	E-Mail von FB/Liegenschaftsverwaltung an FUNDUS: Es müsse einen Gesamtverantwortlichen geben, der gegebenenfalls die disparaten Einzelteile der Behörde zusammen fügt. Diese Aufgabe habe die BSU übernommen.

- 15.11.2005 Erster Entwurf Bau- und Finanzierungsvertrag bei der BSU.
- 07.12.2005 Grundsatzvereinbarung zwischen Freie und Hansestadt Hamburg (FB), VHH und DB S&S über die weitere Zusammenarbeit bei der Realisierung des Bauvorhabens.
- 08.12.2005 Bürgerschaft beschließt Bürgerschaftsdrucksache 18/3052. Hiermit wurde der am 07.09.2005 zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und FUNDUS geschlossene Grundstückskaufvertrag wirksam.
- 15.12.2005 Aufsichtsrat der VHH stimmt der Übernahme der Bauherreneigenschaft durch die VHH und der am 07.12.2005 unterzeichneten Grundsatzvereinbarung zu, deren Präambel ausführt „Die VHH bedienen sich des externen Projektsteuerers“.
- 16.12.2005 DB-Grundstücksankaufvertrag ZOB Bergedorf.
-
- Im Jahr 2006 Verhandlungen zwischen BSU und VHH über den Bau- und Finanzierungsvertrag sowie den späteren Nutzungsvertrag.
- 03.03.2006 Architektenvertrag VHH/Architekturbüro: Bei der Planung des Empfangsgebäudes sind alle relevanten Vorschriften des EBA und der DB zu berücksichtigen. Architekturbüro hat gegenüber VHH eine umfassende Unterrichtungspflicht. Insbesondere wenn erkennbar wird, dass die ermittelten Baukosten überschritten werden, ist Architekturbüro verpflichtet VHH unverzüglich zu unterrichten.
- 21.03.2006 Entwurf des Überlassungsvertrags zwischen Freie und Hansestadt Hamburg und VHH.
- 19.04.2006 Protokoll DB S&S: Neue Kostenschätzung für Empfangsgebäude nach DIN 276 liegen bei etwa 6 Mio. Euro. Dabei wird der bei anderen Projekten übliche Anteil an Haustechnik (derzeit 2 Mio. Euro) am Gesamtkostenvolumen überschritten.
- 16.06.2006 Ergänzungsauftrag VHH an Architekten für den Mehraufwand zur Wiederholung der Leistungsphasen 2 und 3 für das Empfangsgebäude.
Nach Fertigstellung der Entwurfsplanung 2006 stellte sich die Kostenschätzung insbesondere durch den unerwartet hohen Anteil an Haustechnikkosten als deutlich teurer dar.
In Einvernehmen mit der DB wurde ein Kosteneinsparkonzept entwickelt.
- 20.07.2006 Schreiben Projektsteuerer an BSU: Erste Kostenschätzung eines Ingenieurbüros geht von ca. 500.000 Euro für Planung und Bau einer Regenwasseraufbereitungsanlage aus.
- 31.08.2006 E-Mail Projektsteuerer an BA: Genehmigungsplanung VHH zum Bahnhofsneubau ist abgeschlossen und Antrag beim EBA eingereicht. Genehmigungsplanung VHH zum Neubau ZOB und Parkhaus FUNDUS ist abgeschlossen, der Bauantrag liegt Projektsteuerer vor. Ausführungsplanung wird erst beauftragt, wenn die beantragte Zuwendung durch BSU bewilligt ist. VHH ist mit mehreren Hunderttausend Euro in Vorleistung getreten. Ungeklärt ist, ob der Zuwendungsantrag fachtechnisch geprüft werden soll. Somit ist die kontinuierliche Fortführung der Planung an dieser Stelle unterbrochen. Ob der ZOB unter die neue Zuwendungsrichtlinie (fachtechnische Prüfung) fällt, ist noch nicht abschließend entschieden worden. Fachtechnische Prüfung erfordert zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwand.
- 12.09.2006 Gesprächsvorlage der VHH zur Problemabstimmung Abläufe:
Der BSU liegt kein Zuwendungsantrag vor: Bau- und Finanzierungsplan ruht derzeit. Dieser ist die abgestimmte Grundlage für VHH-Zuwendungsantrag. Abstimmung über Prüfung des Zuwendungsantrags. Betreibervertrag kommt nicht zustande. Ungeklärt ist, welche Pflichten und Rechte auf die VHH zukommen. VHH möchte nach altem Rahmenvertrag Hamburg-VHH abschließen. VHH kann keine Verhandlungen führen und Entscheidungen treffen, hinsichtlich des Bauerrichtungsvertrages mit DB. Kosten: VHH steht mit 674.000 Euro in der Vorverauslagung, da keine Zuwendungen von Hamburg eingegangen sind. Planungsstillstand: aufgrund der vorgenannten Probleme kann und wird VHH die Architekten/Ingenieure nach dem jetzigen Stand (Vorplanung) mit der weiteren Planung nicht beauftragen.
- 18.10.2006 1. Mittelabforderung VHH für 2006 in Höhe von 691.622,22 Euro.
- 13.12.2006 Projektsteuerer an VHH: Hinweis darauf, dass VHH den Zuwendungsantrag erst stellen kann, wenn der Bau- und Finanzierungsvertrag unterschrieben ist.
-
- 05.04.2007 Von VHH unterschriebenes Exemplar des Bau- und Finanzierungsvertrags (ohne Anlagen zu Bauausführung und Kosten) an die BSU gesandt.

- 09.05.2007 Protokoll Jour Fixe Nr. 08/2007, Pkt. 5 Sonstiges: DB S&S informiert, dass die Fahrtreppen nicht gefördert werden. Shop-Fassaden werden durch Umlagen auf die Mieter finanziert. Empfangsgebäude darf auf keinen Fall mehr als 5 Mio. Euro kosten.
- 23.05.2007 Protokoll Jour Fixe Nr. 09/2007, Pkt. 1 Empfangsgebäude DB: Nach aktuellem Stand unter Berücksichtigung des Aufzugs und der Fahrtreppen liegen die Kosten für das Empfangsgebäude um rund 500.000 Euro über der vereinbarten Obergrenze von 5 Mio. Euro.
- 30.05.2007 Schreiben BSU an VHH und Projektsteuerer mit Fragen zum Bau- und Finanzierungsvertrag (u. a. zu § 4): Nachfrage nach aktuellerem Preisermittlungsstand als dem von 2003/2005, der allein wegen des Alters ein gewisses Risiko birgt. Frage, welcher Kostenart nach DIN 276 (Kostenschätzung, -ermittlung, -berechnung) die angegebenen Werte entsprechen. Bedeutet die Formulierung „zuzüglich Kosten für Grunderwerb und Leitungsverlegungen“ zwangsläufig eine Erhöhung des Zuwendungsansatzes. Gibt es noch nicht zu benennende Risiken? Es ist nicht erkennbar, ob Planungsleistungen in den Bauleistungskosten enthalten sind.
- 26.06.2007 Vorweggenehmigung gemäß § 33 Baugesetzbuch für das Bauvorhaben.
- 26.07.2007 Schreiben VHH: Die Kosten für eine Straßenwasserbehandlungsanlage betragen 450.000 Euro. Die ursprüngliche Bausumme von 20,8 Mio. Euro könnte durch die neuen Maßnahmen überschritten werden.
- 30.07.2007 Schreiben BSU: Da erste Bauaufträge vergeben werden sollen, ist es erforderlich, dass eine Fördergrundlage vorliegt. Bau- und Finanzierungsvertrag ist nicht abschließend geprüft, daher soll eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden. Rahmenbedingung ist, dass die vorgesehenen Baukosten 20,8 Mio. Euro nicht überschritten werden. Ansonsten müsste die Bürgerschaft vor Vertragsunterzeichnung erneut befasst werden, was zu Verzögerungen im Bauablauf führen würde. Aktualisierte Kostenschätzungen weisen darauf hin, dass die 2003 eingeplanten Reserven mittlerweile aufgebraucht sind. Der Kostenrahmen könnte nach jetzigem Stand knapp gehalten werden. Er wurde empfohlen, die Rahmenvereinbarung zu unterzeichnen.
- Juni 2007 Der von der VHH unterschriebene Bau- und Finanzierungsvertrag liegt ohne Anlagen, insbesondere zu Bauausführung und Kosten bei der BSU vor.
- Juli 2007 Baubeginn und Wiederaufnahme der Abstimmung des Bau- und Finanzierungsvertrags.
- 22.07.2007 Kostenberechnungen: Gesamtübersicht nach DIN 276 des Architekten für Parkhaus netto rund 7,6 Mio. Euro, Empfangsgebäude netto rund 6 Mio. Euro, ZOB netto rund 5 Mio. Euro und Fahrradhaus netto rund 0,5 Mio. Euro.
- 01.08.2007 Jour Fixe Nr. 14/2007 Pkt. 1 Terminplanung: Nach nochmaliger Prüfung und Aktualisierung der Kostenberechnungen konnte die Einhaltung des durch die Bürgerschaft beschlossenen Budget von 20,8 Mio. Euro bestätigt werden. Voraussetzung dafür ist, dass zusätzlich auftretende Kosten wie zum Beispiel Kosten für die Regenwasserbehandlungsanlage nicht aus dem Budget finanziert werden, da diese dort auch nicht eingeplant waren.
- 02.08.2007 Hamburg und VHH schließen Rahmenvereinbarung zur Errichtung des ZOB ab.
- Okt. 2007 Beginn der Rodungsarbeiten auf dem Baufeld.
- 18.10.2007 Baudurchführungsvereinbarung beinhaltet DB-Auflagen zu Arbeiten am Gleis.
- 12.10.2007 Erste Mittelabforderung/-auszahlung erfolgt auf Grundlage der Rahmenvereinbarung nach Plausibilitätsprüfung der von der VHH angegebenen Planungsleistungen.
- 07.11.2007 Jour Fixe Nr. 20/2007 Pkt. 1: Nach Aussage vom BA soll die Fahrradabstellanlage auf eine Gesamtzahl von 700 Stellplätzen erweitert werden. Zusätzliche Kosten durch Baufeldfreimachung werden erwartet.
- 19.12.2007 Zweite Mittelabforderung/-auszahlung. Insgesamt 1,735 Mio. Euro.
- Dez. 2007 Kostenstand 22,865 Mio. Euro; davon in 2003 nicht enthaltene Positionen (zum Beispiel Regenwasseraufbereitungsanlage, Kabelverlegemehrkosten, Aufzüge und Fahrtreppen, usw.) in Höhe von rund 2,28 Mio. Euro.
-
- 15.01.2008 Vermerk Projektsteuerer zur Finanzierung des Empfangsgebäudes mit Hinweis auf eine Finanzierungslücke von bis zu 1,25 Mio. Euro.

- 23.01.2008 Projektsteuerer an VHH: Derzeit Gesamtkostenlücke von 2,3 Mio. Euro (23,1 Mio. Euro).
- 31.01.2008 Ergebnisprotokoll VHH, Projektsteuerer, DB, Ing.-Büro: Empfangsgebäude ist im Zuge der Planung von zuerst 2,4 Mio. Euro auf 4,8 Mio. Euro und gegenwärtig auf 6,2 Mio. Euro angewachsen. Bürgerschaft hatte 4,8 Mio. Euro beschlossen. Finanzierungslücke kann nicht geschlossen werden, da DB S&S keine Mittel zur Verfügung stellt. Der Kostenanteil Technische Gebäudeausrüstung am Empfangsgebäude ist mit 85 % ungewöhnlich hoch, kalkuliert waren 30 %. Fachplaner sind gefordert abzuspecken.
- 05.02.2008 Vermerk VHH für BSU zur Kostensteigerung Empfangsgebäude: Kostendifferenzen zwischen der Kostenschätzung 2003 von 4,5 Mio. Euro und aktueller Kostenberechnung von 6,05 Mio. Euro.
- 07.04.2008 Abstimmungsgespräch VHH, Projektsteuerer, EBA und DB S&S über 400.000 Euro Mehrkosten für DB-Zugangsergänzungsbeleuchtung durch Brandschutzkonzept.
- 21.04.2008 Internes Schreiben BSU über Zustimmung zur Kostenübernahme von 1,5 Mio. Euro Mehrkosten für das neue Empfangsgebäude.
- 24.04.2008 Bauerrichtungsvertrag VHH / DB S&S: Aufgrund des Planungsstands (HOAI Leistungsphase 4) werden die Gesamtkosten für das Empfangsgebäude 7,244 Mio. Euro betragen.
- 14.07.2008 Projektsteuerer wird vom Architekten darauf hingewiesen, dass die Bauherrin endlich ihre seit 2007 immer wieder angemahnten Hausaufgaben machen solle.
- 21.07.2008 Abriss des alten Empfangsgebäudes.
- 18.08.2008 Vorstandsvermerk VHH über vermutete Kostenüberschreitung.
- Mitte 2008 VHH tauscht externen Projektsteuerer aus (Projektsteuerer war bis 19.09.2008 tätig).
- 08.10.2008 Aufsichtsratsvorsitzender der VHH teilt Senatorin eine voraussichtliche Finanzierungslücke von 9,4 Mio. Euro mit.
- Nov. 2008 Der neue Projektsteuerer konkretisiert die Mehrkosten auf rund 15 Mio. Euro.
- 02.12.2008 Innenrevision BSU erhält in Abstimmung mit der Behördenleitung den Auftrag, das Verwaltungshandeln in Bezug auf das Projekt Neubau ZOB mit einem Volumen von rund 20 Mio. Euro zu untersuchen. Hintergrund sind angekündigte Mehrkosten von derzeit 11,6 Mio. Euro.
- 10.12.2008 Unterrichtung Aufsichtsrat VHH über nähere Erkenntnisse zur Kostensituation.
-
- 27.01.2009 Prüfbericht der Innenrevision der BSU; Ergebnis: Defizite im Verwaltungshandeln verursacht durch eine mangelhafte organisatorische Basis für die Betreuung von Großprojekten, mangelhafte Dokumentation.
- 13.02.2009 Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zum Vertragsverhältnis VHH / früheren Projektsteuerer.
- 18.02.2009 Sonderaufsichtsratssitzung VHH mit Beschluss zur Beauftragung eines neuen Projektsteuerers mit Auftrag die Kosten neu zu berechnen.
- 18.02.2009 Bürgerschaftsdrucksache 19/2000, Bericht Haushaltsausschuss zum HPL-Entwurf 2009/2010: Kostensteigerung ZOB 1,5 Mio. Euro. Die Bahn trägt 0,75 Mio. Euro. Die übrigen 0,75 Mio. Euro erhöhen die Gesamtkosten auf 21,55 Mio. Euro.
- 20.02.2009 Haushaltsrechtliche Bewertung der BSU: Für die als einzeln veranschlagte Zuwendungsmaßnahme in den Haushalt hätten zur Veranschlagung Bau- und Kostenunterlagen nach §§ 24/54 LHO vorliegen müssen. Liegen diese nicht vor, sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gesperrt. Die Rahmenvereinbarung hätte 2007 nicht abgeschlossen werden dürfen, weil die Maßnahme gesperrt war.
- 27.02.2009 Vermerk BSU: Kosten deutlich höher als geplant ca. 32,3 Mio. Euro. VHH hat Vertragsverhältnis mit Projektsteuerer nicht sauber geregelt, Projektsteuerer hat schlecht gearbeitet, ist abgelöst worden. Steuerungsdefizite VHH, Beauftragung eines professionellen externen Projektsteuerers. VHH arbeitet aufgrund einer Rahmenvereinbarung, der erforderliche Bau- und Finanzierungsvertrag existiert nicht.

- Hamburg ist vertraglich verpflichtet, Empfangsgebäude für DB und Parkhaus für FUNDUS zu bauen. Verzicht auf die Maßnahme kommt nicht in Betracht, allenfalls Änderungen beim ZOB.
- Nach der Vertragslage gibt es keine Möglichkeit, wegen der Mehrkosten Geld von DB oder FUNDUS zu erhalten.
- 05.03.2009 Innenrevision BSU wird gebeten, die Darstellungen des Prüfberichts vom 27.01.2009 weiter zu konkretisieren.
- 06.03.2009 BSU bittet LSBG um Prüfung der von der VHH aufgestellten Bau- und Kostenunterlage vom 11.03.2009.
- 11.03.2009 VHH legt erste Bau- und Kostenunterlage vor, die entgegen den bisherigen Schätzkosten von 20,8 Mio. Euro nun Kosten von 32 Mio. Euro enthält. Dem liegt ein Bauvolumen zu Grunde, welches in großen Teilen gegenüber der Bürgerschaftsdrucksache 18/3052 geändert ist.
- 13.03.2009 Erneuter Bericht der Innenrevision der BSU; Ergebnis: keine neuen Erkenntnisse.
- 18.03.2009 Schreiben des LSBG an die BSU: Nur Plausibilitätskontrolle der von der VHH aufgestellten Bau- und Kostenunterlage durch den LSBG. Sehr kurzer Prüfzeitraum lässt eine Prüfung im herkömmlichen Sinne nicht zu.
- 23.03.2009 Internes Schreiben BSU zur Kostenentwicklung: Bürgerschaft wurden voraussichtliche Baukosten aufgrund geschätzter Kosten dargestellt. Im Weiteren gravierende zusätzliche Anforderungen, kostenrelevante Neuerkenntnisse. Im Herbst 2008 deuteten nicht näher spezifizierte Hinweise auf Kosten von rund 35 Mio. Euro hin. Bau- und Kostenunterlage vom 11.03.2009 wurde nur auf Plausibilität überprüft. Es soll ein qualifizierter Neuanfang der Maßnahme durchgeführt werden. Erarbeitung einer Drucksache in vier Monaten, die eine möglichst hohe Kostensicherheit gewährleistet.
- 30.03.2009 Internes Schreiben BSU Projektteam Zuwendungscontrolling: Beschreibung der Aufgaben des Zuwendungsgebers und Aufgabe des Bauherrn:
- Umfang der verbrauchten Mittel und der bisherigen Zuwendungen.
 - Stand des Bauvorhabens.
 - Was hat zu Verzögerungen geführt?
 - Warum wurde die Kostenunterlage erst im März 2009 vorgelegt?
 - Was hat zur Kostenentwicklung geführt?
 - Welche Rolle spielt die Zeitverzögerung für die Kostenentwicklung?
 - Warum wird die Fahrradanlage genannt, obwohl eine gesonderte Finanzierung beabsichtigt sei?
 - Schon früher Mehrkosten für DB Empfangsgebäude.
 - Wie ist die Kostenentwicklung durch die BSU überwacht worden?
 - Vorschläge zum weiteren Vorgehen.
 - Kernaussagen des Berichts der Innenrevision.
- 01.04.2009 Vermerk BSU zum weiteren Vorgehen. Themen: Neuer Projektsteuerer, Vertragliche Verpflichtungen gegenüber FUNDUS und DB, die eine Aufgabe des Vorhabens unmöglich machen. Es wird von erheblichen Kostensteigerungen bis zu 47 Mio. Euro ausgegangen. Vor diesem Hintergrund ist der Abschluss des Bau- und Finanzierungsvertrags nur durch Bewilligung zusätzlicher Mittel durch Bürgerschaft und Vorlage einer geprüften Bau- und Kostenunterlage möglich.
- 24.04.2009 Neue Projektsteuerung bei VHH.
- 30.04.2009 Die BSU stimmt – vorbehaltlich der Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen und des Abschlusses eines Bau- und Finanzierungsvertrags – dem Antrag der VHH auf einen vorzeitigen Beginn der Maßnahmen zu, um den weiteren Projektlauf nicht zu gefährden. Das damit verbundene Finanzierungsrisiko verbleibe jedoch bei der VHH.
- 11.05.2009 Untersuchung des neuen Projektsteuerers der aktuellen Situation mit:
- Ermittlung und Darstellung der Gesamtprojektkosten.
 - Risikobewertung.
 - Abweichungsanalyse zu vorhergegangenen Kostenermittlungen.
 - Empfehlung weiteres Vorgehen.
- 13.05.2009 Vermerk BSU zum Gutachten Projektsteuerer vom 11.05.2009: Es läge kein rechtsverbindlich schriftlicher Vertrag zwischen VHH und Projektsteuerer vor.
- 29.05.2009 Schreiben DB Netz an BSU zur Projektentwicklung: „Wir weisen darauf hin, dass sich die VHH verpflichtet hat, das betriebsbereite Empfangsgebäude innerhalb einer Vertragsfrist von 24 Monaten ab Baubeginn zu errichten. Je nach Dauer einer

- zeitlichen Verzögerung können wir die Geltendmachung eines Schadens gegenüber der VHH nicht ausschließen. Wir möchten nochmals darauf hinweisen, dass eine Beteiligung der DB S&S an den Kosten des Empfangsgebäudes ausscheidet.“
- 23.06.2009 Pressemitteilung der BSU zur Kostensteigerung der Realisierung des Projekts ZOB Bergedorf mit Nennung der wesentlichen Gründe.
- 24.06.2009 BSU genehmigt die von der VHH aufgestellte (Bearbeitung Projektsteuerer) Bau- und Kostenunterlage analog § 24 LHO mit Gesamtkosten von 44,1 Mio. Euro abzüglich 2,5 Mio. Euro Zuschüsse von DB und FUNDUS (41,6 Mio. Euro).
- 30.06.2009 Antrag auf Bewilligung einer Zuwendung von der VHH an die BSU über eine Zuwendung in Höhe von 40,1 Mio. Euro.
- 30.06.2009 Landespressekonferenz zur aktuellen Planung und Kostenentwicklung ZOB.
- 30.06.2009 Bürgerschaftsdrucksache 19/3443: Nachträgliche Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungen nach § 37 Absatz 4 LHO. Nunmehr prognostizierte Gesamtkosten 44,1 Mio. Euro (Stadt trägt 41,6 Mio. Euro und DB AG 2,5 Mio. Euro).
- 06.08.2009 Bau- und Finanzierungsvertrag zwischen Stadt und VHH.
- 06.08.2009 Erschließungsvertrag: Kostenbeteiligung VHH an straßenbaulichen Maßnahmen.
- 06.08.2009 Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen LSBG und VHH. Wegebaumaßnahmen Bergedorfer Straße/Weidenbaumsweg/Sander Damm/Alte Holstenstraße.
- 15.09.2009 Schriftlicher Ingenieurvertrag Projektmanagement zwischen VHH und Projektsteuerer.
- 03.11.2009 Bericht des Hauhaltsausschusses (Bürgerschaftsdrucksache 19/4488): Einwilligung zum Eingehen von Verpflichtungen von 41,6 Mio. Euro beim Titel 6300.891.27 „Zuwendungen zum Umbau des ZOB Bergedorf“, sowie nachträgliche Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungen nach § 37 Absatz 4 LHO.
- 19.11.2009 Beschluss der Bürgerschaft über die Bürgerschaftsdrucksache 19/3443 nach 1. und 2. Lesung.