

# **Kommunales Bauwesen**

**Voraussetzungen für ein kostengerechtes, termintreues  
und effizientes Bauen in den Städten**

**Positionspapier des Deutschen Städtetages**

## Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
1. „Haben und Soll“ im kommunalen Bauwesen	5
2. Schlüsselthemen für das Bauwesen aus Sicht der Reformkommission Bau von Großprojekten	6
3. Eckpunkte für das kommunale Bauwesen	9
3.1. Stärkung der Bauherrnfunktion der Städte	9
3.2. Qualifizierung der Bedarfsermittlung und Planungsphase	10
3.3. Frühzeitige Risikoermittlung und systematisches Risikomanagement	13
3.4. Vergabe von Planungs- und Bauleistungen	14
3.5. Projektorganisation und -finanzierung	15
Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier	20

## Vorbemerkung

Das kommunale Bauwesen unterliegt infolge abnehmenden Investitionsvolumens und administrativer Umstrukturierungen vielfach personellen Engpässen und finanziellen Restriktionen. Es gilt, die knapper werdenden Investitionsmittel im kommunalen Bauwesen angesichts zusehends komplexer werdender Verfahren und Prozesse und einer auch in der Außenwirkung wahrnehmbaren Erosion des ingenieur- und bautechnisch geschulten Personals in den Städten gleichermaßen effizient wie effektiv einzusetzen. Dem stehen vielerlei Erschwernisse und Probleme entgegen, die kritischen Beobachtern und Akteuren des Bauwesens in Deutschland auf allen staatlichen Ebenen und im privaten Sektor verschiedentlich dazu Anlass geben, eine in manchen Aspekten durchaus begründete Polemik zum „BauUnwesen“ zu publizieren.<sup>1</sup> Diese Erschwernisse und Probleme können fremdbestimmt sein, ihre Ursachen können aber auch in politischen und fiskalischen Vorgaben liegen. Hierzu zählen unzureichende Auftragsklärungen, nicht vollständige Vor-, Entwurfs- und Ausführungsplannungen, überzogene Nutzererwartungen, überoptimierte Gebäudetechnik, nur auf Kostenoptimierung gerichtete Vergabeverfahren, unzureichende Rollen- und Aufgabenklärungen, unzureichende Personalressourcen, fehlende Risikoabschätzung und vielerlei Unvorhergesehenes, ob selbst- oder fremdverschuldet.

Über die Komplexität der möglichen Fehlerquellen im Bauwesen hinaus bestätigen die das kommunale Bauwesen organisierenden Leitungs- und Verwaltungskräfte, dass das eigentliche Bauwesen deutlich rechtslastig geworden ist und alle Verfahrensschritte mit Außenwirkung rechtlich begleitet werden müssen. Der eigentliche Gehalt des Bauwesens tritt demgegenüber zurück. Dieser besteht im Wesentlichen daraus,

- für Bauvorhaben einen robusten, verlässlichen politischen Auftrag von den kommunalen Mandatsträgerinnen und -trägern der Stadträte und Bauausschüsse zu erhalten,
- Inhalt und Programm des Bauvorhabens mit Nutzern zu klären, zu konzipieren und planerisch vorzubereiten,
- für Hochbauvorhaben und auch für Bauvorhaben des Verkehrsingenieurbaus und öffentlicher Räume Wettbewerbe durchzuführen,
- in seriöser Weise die zu erwartenden Kosten und Risiken zu kalkulieren,
- die erforderlichen Haushaltsmittel hierfür durch die Kommunalpolitik zu sichern,
- die Bauschaffenden und ihre (Teil)Leistungen in hierfür geeigneten Verfahren einzuwerben,
- den Bauprozess und die Baudurchführung zu organisieren, für die öffentliche Hand als Bauherrn zu überwachen und ein nachvollziehbares und aufgabenangemessenes Berichtswesen für die kommunalen Gremien zu installieren.

Die starke „Verrechtlichung des Bauwesens“ hat zur Folge, dass das öffentliche Bauen häufig zu einem „Prozess der Verantwortungsabwehr, des Nachtragsmanagements und der Mängelrügen“ mutiert. Dies soll nicht den Blick auf das vielfach gelungene Bauwesen in den Städten und ihre stadt- und planungs- wie baukulturell prägenden Errungenschaften verstellen. Dennoch ist es geboten, auch von Seiten des Deutschen Städtetages Eckpunkte für eine nachhaltige Stabilisierung und Sicherung des kommunalen Bauwesens in die Diskussion einzubringen, damit die dringend benötigten Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen in die verkehrliche und hochbauliche Infrastruktur von Kommunen, aller Komplexität zum Trotz, sicher und zuverlässig vonstatten gehen können – kostengerecht, termintreu und effizient.

Grundlage für die Auseinandersetzung des Deutschen Städtetages mit dem kommunalen Bauwesen sind die Ergebnisse der vom Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS) im April 2013 einberufenen „Reformkommission Bau von Großprojekten“. Anlass, die Reformkommission einzuberufen, waren u.a. die vielfach zitier-

---

<sup>1</sup> Vgl. exemplarisch hierzu: Jürgen Lauber, Hans Kranz, Bernd Hanke - Bauwesen BauUnwesen – Warum geht Bauen in Deutschland schief?, 2014

ten drei Großbauvorhaben Stuttgart 21, BER und Elbphilharmonie. Hinzu trat die Erkenntnis, dass es bei einer erheblichen Zahl von Großprojekten mit zumindest nationaler Bedeutung zu Kosten- und Zeitüberschreitungen gekommen ist und kommt, die - trotz der überwiegenden Zahl erfolgreicher, termintreuer, kostengerechter und effizienter Bauprojekte - Ruf und Wirksamkeit des Bauwesens in Deutschland auch im internationalen Rahmen in Frage stellen. Private Bauwirtschaft und öffentliches Bauwesen, Politik, Rechnungshof und Bauplanende und Bauschaffende haben übereinstimmend Handlungsbedarf erkannt und versucht, den Ursachen auf den Grund zu gehen und Lösungsvorschläge für eine Weiterentwicklung des Bauwesens mit einem Schwerpunkt auf sog. „Großprojekten“ zu entwickeln.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat die Arbeit der Reformkommission im Juni 2015 zu einem vorläufigen Abschluss geführt und einen Endbericht „Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient“ vorgelegt<sup>2</sup>. Die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages hat hieran mitgewirkt und parallel zur Arbeit der Reformkommission ein „Netzwerk kommunaler Hochbau“ mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Mitgliedsstädten eingerichtet, das die Berichte der Arbeitsgruppen der Reformkommission fallweise konsultativ begleitet hat. Parallel hierzu hat die aus der Fachkommission ÖPNV entstandene Fachkommission Verkehrsinfrastruktur die Berichtsinhalte verfolgt, so dass seitens des DST sowohl der kommunale Hochbau als auch der Ingenieur-, Straßen- und Tiefbau mittelbar in die Erstellung des Abschlussberichts einbezogen waren.

---

<sup>2</sup> Reformkommission Bau von Großprojekten – Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient, Endbericht, Berlin, Juni 2015, online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.html?nn=133286>, abgerufen am 22.07.2015

# Kommunales Bauwesen

## Voraussetzungen für ein kostengerechtes, termintreues und effizientes Bauen in den Städten

### Positionspapier des Deutschen Städtetages beschlossen vom Hauptausschuss am 26. November 2015 in Hamburg

#### 1. „Haben und Soll“ im kommunalen Bauwesen

Das kommunale Bauwesen in Deutschland blickt auf eine reiche Tradition sowohl im Hochbau als auch im Verkehrsingenieur-, Straßen- und Tiefbau zurück. Sämtliche bauliche Infrastrukturen, aus denen die Städte und ihr Umland unverändert auch heute Nutzen ziehen, sind über einen teilweise Jahrhunderte währenden Zeitraum errichtet, erneuert, aus- und umgebaut und – wenn auch in den letzten Jahrzehnten immer unzureichender – instand gehalten worden. Die kommunale Zuständigkeit und Organisation des Bauwesens hat zu einem im Wesentlichen bedarfsgerechten Bau und Ausbau der maßgeblichen baulichen Infrastrukturen der Städte mit überwiegend eigenen personellen und finanziellen Ressourcen geführt. Erst mit der Förderung großer Infrastrukturvorhaben, zum Beispiel durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, kehrte sich die Bereitstellung von Ressourcen durch den Einsatz von Bundes- und Landesmitteln um, da der Umfang dieser Vorhaben nur noch eine komplementäre Finanzierung durch die Kommunen selber gestattete. Die Bandbreite kommunalen Bauens reicht vom Ausbau der städtischen Entwässerungs- und Kanalisationssysteme, den Bau von Anlagen zur Wasser- und Abwasseraufbereitung, zur Müllentsorgung und -verwertung über die Infrastruktur für den kommunalen Verkehr, den Tunnel- und Brückenbau bis hin zum weit gefächerten kommunalen Hochbau in Form von Kindergärten, Schulen, Kultur- und Sozialeinrichtungen, Krankenhäusern, Verwaltungsgebäuden u.v.a.m. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bauleistungen häufig in unterschiedlichen Finanzierungs- und gesellschaftlichen Strukturen erbracht werden. Dies drückt sich beispielsweise durch die Organisations- und Finanzierungsform im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung und der Abfallverwertung auf kommunaler oder Zweckverbandsebene aus.

Das kommunale Bauwesen sieht sich in vielerlei Hinsicht Handlungs- und Erfüllungsdruck ausgesetzt: Auf der einen Seite fordert der bauliche Bestand kontinuierliche Aktivitäten zur Bestandssicherung und -erhaltung. Mit Blick auf die inzwischen für viele kommunale Haushalte eingeführte Doppik lässt sich der Werterhalt bzw. der Wertverlust durch mangelnde Instandhaltung mittlerweile auch monetär abbilden. Bauliche Instandhaltung erfreut sich jedoch gemessen an ihrer Bedeutung vergleichsweise geringer öffentlicher und politischer Aufmerksamkeit. Hierzu kommt es erst dann, wenn der desolate Zustand öffentlicher Gebäude und des Straßennetzes offensichtlich wird. Es ist mittlerweile zur Regel geworden, dass in den meisten Städten allenfalls ein Viertel bis ein Drittel der eigentlich erforderlichen Instandhaltungsmittel für die bauliche Infrastruktur bereitgestellt wird.

Auf der anderen Seite geht es je nach Wachstums- und Schrumpfdynamik der Städte um Aus-, und Rückbau baulicher Infrastrukturen, dies mitunter in enger zeitlicher Folge oder räumlicher Nähe und ihre Ertüchtigung und Qualifizierung. Hierfür stehen bspw. der Ab- oder Ausbau von Schul- und Kindergartenkapazitäten, die Modernisierung und energetische Ertüchtigung des gesamten kommunalen Baubestandes, der Umbau öffentlicher Straßen- und Platzräume, der Ausbau von Verkehrs- sozialer, Bildungs- und Kulturinfrastruktur in wachsenden Städten und auch die erheblichen Anpassungs-, Modernisierungs- und

Ausbauleistungen der kanalgebundenen Infrastrukturen mit Blick auf den Gewässerschutz, die Wasserrückhaltung und den Schutz vor Starkregenereignissen oder Überflutungen.

Das Investitionsvolumen für Neubau, Aus- und Umbau und Instandhaltung baulicher Infrastrukturen in den Kommunen hat zwar in den vergangenen Jahrzehnten fast stetig abgenommen, ist aber noch immer beträchtlich. Die kommunale Ebene ist unverändert für mehr als 60 % der öffentlichen Investitionen verantwortlich. Dabei ergeben sich allerdings länderspezifisch erhebliche Disparitäten bei den verfügbaren Investitionsmitteln, was sich in der Regel auch im Investitionsverhalten der Städte abbildet<sup>3</sup>. Umso dringlicher ist es, angesichts des teilweise alarmierenden Abbaus von Personal und bautechnischer Expertise sowie der organisatorischen und administrativen Auslagerung insbesondere von Hochbauverwaltungen, die Städte hinsichtlich des kommunalen Bauwesens handlungsfähig zu halten. Nach allgemeiner baufachlicher Einschätzung sollten die Kommunen in der Lage sein, maßgebliche Teile des Leistungsspektrums im Bauwesen angelehnt an die Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) selber zu erbringen, um zentrale Bauherrnfunktionen für die Städte wahrnehmen zu können. Dies ist auch geboten, wenn die Bauverwaltungen, in welcher Form sie auch immer organisiert sind (Amt, Eigenbetrieb, GmbH, Bau- und Entwicklungsgesellschaft, Wohnungsbaugesellschaft u.ä.), Bauherrnfunktion für die Städte auch zukünftig wirksam ausüben sollen. Hierbei ist auch nicht von Belang, dass Bauverwaltungen mitunter gar nicht mehr selber bauen, sondern das Bauen ausschließlich organisieren – auch hierfür ist ein Höchstmaß an Bauexpertise erforderlich, um Nutzerinteressen und Bauherrnwillen in Planungs-, Vergabe-, Durchführungs- und Steuerungsprozessen zur Durchsetzung zu verhelfen.

## **2. Schlüsselthemen für das Bauwesen aus Sicht der Reformkommission Bau von Großprojekten**

### **Endbericht Reformkommission im Verhältnis zum kommunalen Bauwesen**

Der Endbericht der Reformkommission fokussiert auf acht zentrale Themen

- Bedarfsanalyse und Planung
- Kosten und Risiken
- Vergabe und Vertragsgestaltung
- Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit
- Bürgerbeteiligung
- Projektorganisation und Finanzierung
- Projektmanagement
- IT-gestützte Methoden – Building Information Modeling

Hierbei werden zwangsläufig andere zentrale Themen des kommunalen Bauwesens ausgeblendet, wie bspw.

- das Verhältnis zwischen Nutzer, bestellender Verwaltung (Bedarfsträger), bauender Verwaltung, den beschließenden Gremien, der Verwaltungsspitze und den planenden und bauenden Auftragnehmern,
- der Einfluss von Normen in Form von „Überentwicklung“ (overengineering) als Kostentreiber beim Bauen, also dem Einbau und der Kapazitätsbemessung von Bauteilen und insbesondere der technischen Gebäudeausrüstung (TGA), die für die effektive und effiziente Nutzung des Projekts nicht zwingend geboten sind („nice to have“),

---

<sup>3</sup> Dr. Mareike Köhler - Kommunale Investitionen auf Sparflamme zementieren Unterschiede – ein Bundesländervergleich, KfW, Economic Research Nr. 47, 20. Februar 2014, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-47-Februar-2014.pdf>, abgerufen am 23.7.2015 und insbesondere Deutscher Städtetag – Gemeindefinanzbericht 2015, <http://www.staedtetag.de/dst/inter/publikationen/gfb/index.html>, abgerufen am 4.11.2015

- das Bauen geförderter Projekte jenseits von Bedarfen, Betriebskostendeckung und Instandhaltungsfähigkeiten von Kommunen („Gebaut wird, was gefördert wird!“),
- die politische und „Imagefunktion“, von denen auch öffentliche Bauprojekte nicht frei sind und die Kosten- und Zeitmanagement nachhaltig beeinflussen.

Dessen ungeachtet decken sich die behandelten Themen zu einem großen Teil mit den Herausforderungen, die auch auf kommunaler Ebene als behandlungsbedürftig erkannt werden.

Die Schlussfolgerungen der Reformkommission Großprojekte richten sich zwar in erster Linie an das Bauen auf Bundesebene; der Bericht ist allerdings durchaus geeignet, die Empfehlungen auf das Bauwesen in den Ländern und Kommunen zu übertragen. Dies gilt auch für den Terminus „Großprojekte“, auch wenn sich deren Größe je nach Kommune deutlich relativiert. Die Handlungsempfehlungen zu den Themen differenzieren nach den Adressaten (Bauherrn, öffentliche Hand generell, BMVI, Ministerien, Länderbehörden, Kommunen, Gesetzgeber etc.) und verfolgen einen breiten Ansatz, das Bauwesen in Deutschland einem „grundlegenden Kulturwandel“ zu unterziehen. Der Bericht analysiert zentrale Fehlentwicklungen und gibt zehn zentrale Empfehlungen.

### **Fehlentwicklungen im Bauwesen**

Zu den Fehlentwicklungen zählen insbesondere

- zu frühzeitige Bezifferung der Baukosten ohne belastbare Planungen oder Raumprogramme,
- ungenaue Ermittlung der Bauherrnwünsche und Projektspezifika, was zu kosten-trächtigen Änderungen von Planungen in der Bauausführung führt,
- zu geringe Detaillierung der Planungen und inkompatible Teilplanungen,
- das Fehlen eines frühzeitigen und kontinuierlichen Risikomanagements und seine Berücksichtigung im Haushalt,
- unzureichende Bauherrnkompetenz und Organisationsstrukturen für die Durchführung von Großprojekten,
- fehlendes Controlling und mangelnde interne und externe Mechanismen für die Streitbeilegung,
- zu frühzeitige Ausschreibungen und zu starke Orientierung auf die niedrigsten Angebote.

Diese Fehlentwicklungen decken sich im Wesentlichen mit den kommunalen Erfahrungen. Ein besonderer und womöglich kommunalspezifischer Problempunkt ergibt sich (a) durch die „haushalterisch gesetzten“ Baukosten, d.h. die Festlegung von zukünftigen Baukosten für ein Projekt, ohne dessen konkretisierte und geprüfte Bedarfsplanung geschweige denn einen Entwurf zu kennen und (b) die mitunter stattfindenden Interventionen von kommunalen beschließenden Gremien nach Abschluss der Planungen bzw. gar im Zuge des Bauverlaufs.

Dennoch kann festgestellt werden, dass das Gros der kommunalen Bauvorhaben in der Regel unterhalb der öffentlichen und auch politischen Wahrnehmungsschwelle problemlos, kosten- und termintreu abgewickelt werden. Hierbei handelt es sich nicht um „Großprojekte“. Es gibt jedoch auch eine Reihe kommunaler Großprojekte, die ganz überwiegend komplikationsarm, kosten- und termintreu und sogar mit deutlicher Identifikation durch die Öffentlichkeit realisiert werden konnten. Deren Einordnung als „Großprojekt“ bestimmt sich nach ihren Alleinstellungsmerkmalen, der haushalterischen, funktionalen und politischen Bedeutung. Diese treten deutlicher in die öffentliche und politische Wahrnehmung und bestimmen die Haltung gegenüber dem öffentlichen Bauwesen auf allen administrativen Ebenen.

Die sich häufende negative Wahrnehmung stellt jedoch kein neues Phänomen dar; Bauvorhaben wurden auch in der Vergangenheit hinsichtlich ihrer Kosten- und Termintreue kritisch beobachtet. Diese hat sich jedoch, auch bedingt durch Komplikationen, Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen bei einer Reihe herausgehobener öffentlicher Bauvorhaben (Stuttgart

21, Elbphilharmonie, BER, Hochmoselbrücke) bis zu einer Skandalisierung öffentlicher Großbauprojekte gesteigert, der sich auch kommunale Bauvorhaben nicht entziehen können.

### **Empfehlungen der Reformkommission Großprojekte**

Die Empfehlungen des Endberichts der Reformkommission Großprojekte konzentrieren sich auf folgende Themen:

- Kooperativ im Team zu planen mit Schwerpunkt darauf, vor Beginn der Planung im Zusammenwirken mit dem Nutzer den Projektbedarf genau zu analysieren und die Projektanforderungen detailliert zu ermitteln und ein interdisziplinäres Planungsteam einzusetzen, das alle Planungsbestandteile detailliert ermittelt und kontinuierlich untereinander abstimmt.
- Zuerst zu planen und mit dem Bau erst nach Erstellung eines zusammenfassenden Dokuments zu beginnen, das die lückenlose Ausführungsplanung für das Projekt und detaillierte Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan enthält.
- Risikomanagement einzuführen und Risiken im Haushalt zu erfassen; hier geht es um die verbindliche Vorgabe, Risiken und etwaige Gegenmaßnahmen von vornherein zu identifizieren, zu analysieren und zu bewerten und kontinuierlich über Planung und Ausführung hinweg weiterzuführen, zu kontrollieren und zu dokumentieren. Darüber hinaus sollen Risiken, die hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und Kostenhöhe im Schadensfall sachverständig beschrieben und eingeschätzt worden sind, im Haushalt berücksichtigt werden.
- An den Wirtschaftlichsten, nicht an den Billigsten zu vergeben mit der Maßgabe, Ausschreibungen von Bauleistungen nicht ausschließlich auf Preisbasis vorzunehmen, sondern zusätzlich qualitative Wertungskriterien einzubeziehen.
- Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit im Sinne einer Verpflichtung der Projektbeteiligten auf eine „Projekt-Charta“ zu pflegen und die Einführung von Anreizmechanismen als „Bonus-Malus-Regelungen“ und Zielpreissysteme zu vereinbaren.
- Außergerichtliche Streitbeilegung als integralen Bestandteil der Planungs- und Bauverträge zur Konfliktlösung zu üben.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbindlich im Sinne eines standardmäßigen Vergleichs unterschiedlicher Beschaffungsmodelle gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung als Voraussetzung für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln durchzuführen.
- Klare Prozesse und Zuständigkeiten zu regeln, indem sorgfältig abgewogen wird, wie Projektleitungs- und Projektsteuerungsaufgaben organisiert werden und welche Aufgaben in-house wahrgenommen bzw. extern vergeben werden. Nicht delegierbare Bauherrnleistungen sollten durch eigenes Personal wahrgenommen werden, das hierfür vorzuhalten ist.
- Stärkere Transparenz und Kontrolle im Wege einer Organisationsstruktur einzuüben, die eine klar definierte Steuerung und Kontrolle gewährleistet und durch ein unabhängiges, kontinuierliches Controlling unterstützt wird. Hinzu treten eine frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung und die Veröffentlichung der ersten Zahlen zu den Projektkosten und dem Fertigstellungstermin stets im Zusammenhang mit den Projektrisiken und der Prognosegenauigkeit auf Grundlage einer hinreichend belastbaren Planung.
- Digitale Methoden zu nutzen – Building Information Modeling (BIM), die im gesamten Projektverlauf verstärkt genutzt eingesetzt werden sollen und die Planung und Realisierung der Projekte erheblich unterstützen können.



### 3. Eckpunkte für das kommunale Bauwesen

Im Mittelpunkt für eine Ertüchtigung des kommunalen Bauwesens stehen nach den Konsultationen mit Leiterinnen und Leitern von städtischen Bauverwaltungen, die im Netzwerk Kommunaler Hochbau des DST und der Hochbauamtsleiterkonferenz der Groß- und Landeshauptstädte organisiert sind, sowie den Mitgliedern des Bau- und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetages,

- die Bauherrnfunktion in den Städten zu stärken und bauliche Expertise zu halten bzw. bedarfsgerecht zurückzugewinnen,
- klare Schnittstellen zu den einzelnen Projektphasen zu bilden und die Verantwortung detailliert festzulegen.
- die Bedarfsermittlung und Planungsphase so zu qualifizieren und die hierfür erforderlichen Mittel bereitzustellen, dass die erforderlichen Haushaltsmittel für den Bau möglichst auf Grundlage eines Wettbewerbsergebnisses und in jedem Fall auf Grundlage einer belastbaren Entwurfs- oder Ausführungsplanung freigegeben werden,
- eine frühzeitige Risikoermittlung und ein systematisches Risikomanagement insbesondere für größere oder komplexere Vorhaben einzuführen und die Risiken im Haushalt zu berücksichtigen,
- Baupreissteigerungen im Wege einer jährlichen Fortschreibung der Gesamtbaukosten im Haushalt zumindest nachrichtlich auszuweisen,
- die Möglichkeit, Planungs- und Bauleistungen nicht ausschließlich auf Basis des Preises zu vergeben, sondern zusätzliche qualitative Wertungskriterien einzubeziehen, in der Praxis breiter einzusetzen,
- Maßgaben für die Projektorganisation und -finanzierung zu entwickeln, insbesondere zur Rollen- und Aufgabenteilung innerhalb der Kommune (beschließende Gremien, Verwaltungsspitze, Bauverwaltung) und zwischen Kommune und Auftragnehmern, zu vorhabenbezogenen Organisationsstrukturen und zu Entscheidungswegen für Planabnahmen und -änderungen,
- die haushaltsseitige Planung und Abwicklung von Bauvorhaben zu erleichtern und soweit erforderlich, Anpassungen vorzunehmen.

Wenn diese Themen wirksam politisch und administrativ angegangen werden, trägt dies dazu bei, auf allen administrativen Ebenen durch Kostensteigerungen bis hin zu „Kostenexplosionen“, Terminverschiebungen und wenig vermittelbare Komplikationen teilweise in Misskredit gebrachte öffentliche Bauwesen zu rehabilitieren und auf zukünftige investive Aufgaben der Städte wirksam vorzubereiten.

#### 3.1 Stärkung der Bauherrnfunktion der Städte

Einer der Dreh- und Angelpunkte für das Funktionieren des kommunalen Bauwesens ist die Klärung der Rolle der Stadt als Bauherr und die qualifizierte Ausfüllung dieser Rolle (Bauherrnkompetenz). Die Bauverwaltungen gehen davon aus, dass Bauherrnaufgaben sowie Bauherrnkernleistungen (nicht delegierbare Bauherrnaufgaben) nur dann wirksam wahrgenommen werden können, wenn maßgebliche Teile des Leistungsumfangs von Bauvorhaben in städtischer Verantwortung und Zuständigkeit erbracht werden können<sup>4</sup>. Dies gilt als Parameter für ein noch hinreichendes Qualifikationsniveau einer Bauverwaltung bzw. der sonstigen bauenden Fachverwaltungen auf kommunaler Ebene. Hierzu zählt auch, erforderliche Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Bauwerken selbst beurteilen zu können,

---

<sup>4</sup> Die überwiegende Zahl der konsultierten kommunalen Baufachleute geht hierbei von einem Anteil von mind. 40 % am gesamten Leistungsbild aus.

Schadensbilder zu erstellen, hieraus die sich ergebenden Sanierungsmaßnahmen abzuleiten und die damit verbundenen Baumaßnahmen ausschreiben und überwachen zu können.

Der Anteil des durch die kommunale Bauverwaltung selbst wahrnehmbaren Leistungsumfangs ist auch maßgeblich für die qualifizierte Beauftragung von Planungs- und Bauleistungen an Dritte, die Begleitung und – je nach politischem Auftrag – auch vollständige oder teilweise Durchführung von Bauaufgaben einschließlich der damit einhergehenden haushalterischen Aufgaben.

Die Bauherrschaft wird in den Kommunen häufig differenziert nach Nutzer, Bedarfsträger, Fachverwaltung, Bauverwaltung, mitunter auch noch unterschieden in Baudienststelle und technische Prüfinstanz. Beispiele hierfür liefern u.a. die Anweisungen für das Bauen der Städte selber<sup>5</sup> oder auch – wenngleich auf Landesebene – der Städte Bremen, Hamburg und Berlin<sup>6</sup>, die das öffentliche Bauen mittels eines umfänglichen Kompendiums des Planungs- und Bauverfahrens mit der Definition aller Akteure, ihrer Auftragsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen zueinander einschließlich der erforderlichen Vertragsmuster regeln. Zentral für die Bauherrnfunktion der Städte ist, Klarheit zu schaffen (a) über die Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Beteiligten, (b) über die Prozessabläufe ihres Zusammenwirkens und (c) ihre Ausstattung mit fachlich qualifiziertem Personal in dem für die politisch definierte Aufgabenwahrnehmung hinreichenden Umfang. Essentiell ist, dass die Kommunen die nicht-delegierbaren Aufgaben (Projektleitung) in eigener Verantwortung und eigenem Personal wahrnehmen können. Hierzu zählen beispielsweise,

- die Bereitstellung und Steuerung der für die Baumaßnahme erforderlichen Haushaltsmittel,
- die Beauftragung und Kontrolle von Projektsteuerungsleistungen,
- die Bestimmung der Zielvorgaben,
- die Definition des Bauprogramms in quantitativer und qualitativer Hinsicht,
- die Auswahl von Vertragspartnern,
- die Durchführung von projektbegleitenden Erfolgskontrollen und Überwachungstätigkeiten, insbesondere die Kontrolle der Tätigkeiten des Projektsteuerers und des Projektfortschritts,
- die Durchführung von Vergabeverfahren sowie
- grundsätzlich alle Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherrn verpflichten oder ihm aufgrund gesetzlicher Bestimmung obliegen.

### **3.2 Qualifizierung der Bedarfsermittlung und Planungsphase**

#### **Bedarfsermittlung**

Probleme im Hochbau resultieren häufig aus einer ungenügenden Bedarfsplanung. Bauaufgaben sind in diesen Fällen unzureichend definiert, die Bedürfnisse von Bauherrn und Nutzern werden nicht ausreichend ermittelt. Die Erarbeitung einer Bedarfsanalyse ist zeit-

---

<sup>5</sup> Die Städte haben vielfach eigene Baurichtlinien oder vergleichbare Regelwerke erstellt, die ggf. den geänderten Anforderungen, die sich aus dem Positionspapier ergeben können, anzupassen sind. Erfahrungen und Vertragsmuster der Stadtstaaten können hierbei eine hilfreiche Handreichung für größere Städte sein.

<sup>6</sup> S. auch Hansestadt Bremen, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau), Bearbeitungsstand: 15.02.2011, Bremen 2011 Internetversion unter [http://www.bbb.bremen.de/pmwiki\\_010f/](http://www.bbb.bremen.de/pmwiki_010f/), abgerufen am 15.10.2015  
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Herausgeber) - Bauhandbuch, Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau) vom 15. Dezember 1994, Stand 05/2015, online abrufbar unter <http://www.hamburg.de/contentblob/4339178/data/vv-bau.pdf>, abgerufen am 23.07.2015

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin – ABau, Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins, Stand 06/2015, online abrufbar unter <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/abau/>, abgerufen am 23.07.2015

und kostenaufwendig. Die hierfür getätigten Aufwendungen müssen abgeschrieben werden, wenn es nicht zur Durchführung des Projekts kommt. Dennoch kann nur auf qualifizierter Grundlage entschieden werden, ob ein Projekt durchgeplant, ein Wettbewerb durchgeführt und schließlich durchgeführt werden soll. Daher wird das Erfordernis gesehen, den Aufwand vor Beginn der eigentlichen Planung auch auf kommunaler Ebene zu erhöhen, um im Gegenzug eine Kostensteigerung im weiteren Projektverlauf zu vermeiden bzw. Potenziale zur Kostensenkung auch nutzen zu können.

Die systematische Analyse des Bedarfs, die darauf aufbauende Prüfung der Realisierbarkeit des Projekts und die Formulierung detaillierter Projektanforderungen sind die Basis für eine erfolgreiche Projektdurchführung. Die Bauherrn sollten daher vor Einleitung der Planungen, insbesondere für Projekte, für die kein Regelbedarf herangezogen werden kann, eine detaillierte Bedarfsanalyse durchführen, die alle Projektanforderungen auflistet. In Anlehnung an die derzeit in Überarbeitung befindliche DIN 18205 oder die geplante Richtlinie VDI 6016 bedeutet Bedarfsplanung im Bauwesen

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

In die Bedarfsanalyse sollten die am Projekt Beteiligten und bedarfsweise fachliche Expertise einbezogen werden, bspw. Architekten, Bauingenieure, Kosten- und Risikoexperten, Geologen bei unklaren Baugrundverhältnissen oder absehbar schwierigem Baugrund und Energieexperten. Die Bedürfnisse des künftigen Nutzers spielen eine zentrale Rolle. Von ihnen hängen die zentralen Projektanforderungen ab; daher müssen diese detailliert dargelegt werden.

Auf Grundlage der Bedarfsanalyse empfiehlt die Reformkommission, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Auswahl der Beschaffungsvariante – z. B. Kauf, Neubau, Miete oder ÖPP – durchzuführen. Die Ergebnisse von Bedarfsanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten in einer Machbarkeitsstudie festgehalten werden, die ermittelt, ob die Planungsaufgabe unter Einhaltung der gegebenen Rahmenbedingungen umgesetzt werden kann. Umfang, Qualität und Aktualität der Machbarkeitsstudie müssen so beschaffen sein, dass der Bauherr auf dieser Grundlage eine Entscheidung für oder gegen das Projekt fällen kann. Die Machbarkeitsstudie sollte detailliert alle Aspekte des Projekts beleuchten und insbesondere folgende Punkte beinhalten:

- Allgemeine Projekterfassung: Zweck, Umfang, Beteiligte und Betroffene;
- Äußere Rahmenbedingungen: Grundstückseigenschaften, Umfeld, Normen, Vorschriften, Terminerwartungen, Finanzierung, etc.;
- Detaillierte und soweit wie möglich präzisierete Anforderungen an den Entwurf und die Leistungen des Objekts;
- Erste Kosten- und Risikoermittlung einschließlich Überprüfung, ob die geschätzten Kosten in angemessenem Verhältnis zu den Zielen des Projekts stehen;
- Konzept zur Beteiligung der Öffentlichkeit;
- Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Den Städten als Bauherrn ist zudem zu empfehlen, die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie durch eine externe oder zumindest unabhängige Stelle prüfen zu lassen. Die Machbarkeitsstudie sollte schließlich in ihren wesentlichen Teilen veröffentlicht werden, um die Politik, die Öffentlichkeit, aber auch andere Akteure und Interessengruppen frühzeitig in die Projektvorbereitung einzubinden.

## **Planung**

Die Planung ist die Basis für ein Projekt: Es muss gebaut werden, was geplant ist. Der Planungsprozess durchläuft dabei in der Regel auf Grundlage des Ergebnisses eines Wettbewerbs für ein Hochbauprojekt, ein Projekt des Verkehrsingenieurbaus oder für den öffentlichen Raum Phasen zunehmender Genauigkeit von der Vorplanung über die Entwurf-

splanung bis hin zur Ausführungsplanung. Änderungen in der Planung nach Abschluss der Ausführungsplanung oder gar während der Baudurchführung führen unweigerlich zu Zeitverzug und Kostensteigerungen. Bedarf für Änderungen kann entweder durch Fehler oder Ungenauigkeiten in der Planung, die möglicherweise erst auf der Baustelle entdeckt werden, oder geänderte Vorgaben zu einem späten Zeitpunkt entstehen. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass in der Planungsphase sorgfältig und detailliert gearbeitet wird. Ziel muss sein, vor Baubeginn eine lückenlose, widerspruchsfreie Planung zu erstellen, die alle Projektdetails enthält und anhand derer das gesamte Projekt verwirklicht werden kann.

Änderungen nach Baubeginn müssen unbedingt vermieden werden. Ein Änderungsmanagement muss hohe Hürden aufweisen, damit Änderungswünsche unter Berücksichtigung von Folgeänderungen und der Auswirkungen auf das Zeit- und Kostenmanagement sofort und transparent durch die Entscheidungsebene sanktioniert werden können. Hierfür muss bedarfsweise externe Expertise eingeholt werden, um insbesondere durch den Nutzer oder politisch veranlasste Änderungen einer objektiven Wirkungsprüfung zu unterziehen. Ziel muss stets das Bauen ohne Änderungen sein. Anders als in städtebaulichen oder sonstigen Planungsprozessen hat dies nichts mit Unflexibilität oder Starrheit zu tun – hier geht es ausschließlich um die Kosten- und Zeittreue des Bauwesens und die Erfüllung der politisch bestimmten Bauaufträge.

Es sollte daher auch für das kommunale Bauwesen der Grundsatz gelten: Erst auf Grundlage einer partizipativ angelegten Bedarfsermittlung ausführlich und gründlich unter Einbeziehung des Instruments der Wettbewerbe<sup>7</sup> planen, dann über die Ausführungsplanung und Vergabe entscheiden – dann bauen. Die Planung sollte am Ende des Planungsprozesses in allen Teilbereichen einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen und alle Teilbereiche einbeziehen. Sie darf keine Widersprüche enthalten und sollte im Laufe des Prozesses mit allen Beteiligten kontinuierlich abgestimmt, auf Kosten und Risiken überprüft werden und vollständig abgeschlossen sein, bevor mit dem Bau begonnen wird. Erst auf Basis auch baurechtlich genehmigter Pläne mit fixierten Kosten sollte der politische Auftrag für die Realisierung erteilt werden. Eine Überlappung der Planung mit der Bauausführung, z. B. auf der Basis von Teilbaugenehmigungen sollte vermieden werden. Können in sich geschlossene Teilprojekte oder vollständig abtrennbare Gewerke gebildet werden, ist es möglich, die Planung und Realisierung unabhängig voranzutreiben (z. B. abschnittsweise Realisierung von Straßenbauvorhaben oder modulare, in sich abgeschlossene Erweiterungen von Hochbauten).

Hinsichtlich der zu erwartenden Baukosten erfordert dies ein grundsätzliches Bekenntnis zur Kostenehrlichkeit. Es darf nicht zu politisch begründeten Projektkostenanpassungen kommen. Dies gefährdet das erfolgreiche Erreichen der mit dem Bauvorhaben verfolgten Ziele und untergräbt die öffentliche und politische Akzeptanz gegenüber dem Bauvorhaben. Schließlich muss mit dem Beschluss zur Umsetzung des Bauvorhabens nach oftmals mehrjähriger Vorlaufzeit der Bauverwaltung der erforderliche Zeitraum für die Erstellung der vollständigen Planunterlagen inklusive aller Genehmigungsverfahren eingeräumt werden, was in der Praxis nicht immer gewährleistet ist.

Dieses Vorgehen würde einerseits insgesamt zu einer deutlich aufwendigeren Phase der Bedarfsanalyse und Planung führen, die einen erheblichen Teil der anzusetzenden Planungsmittel absorbiert, ohne finale Garantie dafür, dass das Vorhaben tatsächlich gebaut wird. Andererseits führt dies zu einem bedeutend höheren Maß an Kosten und Terminsicherheit, Transparenz in der planerischen Vorbereitung und zur Kostenwahrheit öffentlicher Bauvorhaben.

---

<sup>7</sup> Zu den Wettbewerben nach RPW und sonstigen Verfahren der Entwurfsfindung s. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/popa\\_planungs-und\\_baukultur\\_in\\_integrierter\\_stadtentwicklung.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/popa_planungs-und_baukultur_in_integrierter_stadtentwicklung.pdf), S.21 f., abgerufen am 4.11.2015

### 3.3 Frühzeitige Risikoermittlung und systematisches Risikomanagement

Kein Bauvorhaben ist frei von Risiken. „Risiken können gemanagt, minimiert, geteilt, transferiert oder akzeptiert werden. Sie können aber nie ignoriert werden.“<sup>8</sup> Projektrisiken werden insbesondere in den frühen Projektphasen häufig nicht richtig erkannt oder auch ignoriert. Dem muss auch auf kommunaler Ebene mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden. Dies kann jedoch nur dann gelingen, wenn die Projektbeteiligten die Grundsätze eines professionellen Risikomanagements in ihrer Denkweise akzeptieren und umsetzen. Dazu ist vielerorts ein Kulturwandel im Umgang mit Risiken erforderlich. Es gehört zu den Führungsaufgaben, die Risikopolitik vorzugeben und die notwendigen Änderungen nicht nur anzustoßen, sondern auch nachzuhalten. Nur mit einer ganzheitlichen Herangehensweise, die das Ziel hat, die Risiken in allen Projektphasen zu minimieren, werden sich nachhaltige Verbesserungen einstellen.

Für eine erfolgreiche Projektdurchführung im Zeit- und Kostenrahmen ist es notwendig, dass sich die Projektverantwortlichen systematisch und von Anfang an mit den auch in einem geordneten Projektablauf drohenden Gefahren und Unwägbarkeiten auseinandersetzen. Die Risiken liegen bspw. im Standort, der Art der Konstruktion, dem Schnittstellenrisiko zwischen den bauenden Gewerken, den Auswirkungen auf Natur und Landschaft, der Wahrnehmung des Bauvorhabens in der Öffentlichkeit u.v.a.m. Das Risikomanagement findet im kommunalen Bauwesen bislang überwiegend nicht statt. Schwierigkeiten haben sich insbesondere bei der Behandlung und haushaltsseitigen Einstellung von Risikokosten ergeben, die häufig durch pauschale Zuschläge für „Unvorhergesehenes“ ersetzt werden, soweit diese überhaupt in den Haushalt eingestellt werden können. Das führt zu fehlenden Anreizen für eine differenzierte Ermittlung der Risikokosten.

Ein angemessenes Risikomanagement erfordert in der Regel hierfür auch externe Expertise einzubeziehen. Die Chancen und Gefahren des Vorhabens müssen bereits ab der Bedarfsanalyse so detailliert wie zu dem jeweiligen Zeitpunkt möglich analysiert werden. Notwendig ist hierzu eine frühzeitige Identifikation möglicher Risiken, ihre Analyse und Bewertung sowie die Festlegung von Maßnahmen zu ihrer Vermeidung oder Verminderung. Für Vorhaben größerer Komplexität wird empfohlen, ein systematisches Projektrisikomanagement gemäß der Normen ISO 31000 und DIN EN 31010 (Risikomanagement i.S. aller koordinierten Aktivitäten zur proaktiven Lenkung und Steuerung von Risiken) zu implementieren.

Risikomanagement ist ein unabdingbarer Teil des Projektmanagements. Es kann aber nicht die Fehler eines unprofessionellen oder lückenhaften Projektmanagements ausgleichen. Bei selbstkritischer Anwendung kann es jedoch helfen, die Fehler in der Organisation des Bauwesens oder von Einzelbauvorhaben zu erkennen.

Eckpunkte dieses Risikomanagements sollten sein:

- Beginn der systematischen Risikoermittlung und des Risikomanagements bereits mit der Bedarfsanalyse und Fortführung über den gesamten Projektablauf;
- Orientierung des Projektrisikomanagements an den Begriffen und Prozessen der ISO 31000 „Risk management – Principles and guidelines“ und der DIN EN 31010 „Risikomanagement – Verfahren zur Risikobeurteilung“;

---

<sup>8</sup> Latham, Michael, 1994: Constructing the Team, final report of the government/industry review of procurement and contractual arrangements in the UK construction industry. London. online abrufbar unter: <http://products.ihs.com/cis/Doc.aspx?DocNum=84343>, abgerufen am 23.07.2015

- Bezifferung der Kosten, die zur Schadensprävention sowie bei Risikoeintritt zur Minimierung bzw. Beseitigung des Schadens erforderlich sind, sowie deren Angabe bei der Haushaltsanmeldung;
- Vorlage einer umfassenden Risikodokumentation mindestens zum Abschluss jeder Projektphase und bei Projektabschluss;
- regelmäßige Überprüfung des Risikomanagements durch unabhängige Experten.

Daher wird den Kommunen empfohlen,

- eine Richtungsentscheidung zur Einführung eines systematischen Risikomanagements bei allen größeren Projekten zu treffen, die Mitarbeiter entsprechend zu schulen und alle Beteiligten von den Vorteilen zu überzeugen;
- die Identifikation von Risiken, ihre Analyse, Bewertung und die Durchführung von Maßnahmen zu ihrer Begrenzung und Vermeidung, die Fortschreibung der Risiken im Projektverlauf und ihre Dokumentation in den einschlägigen Regelwerken der Städte, nach denen sich ihr Bauwesen verhält, zu verankern;
- Haushaltsmittel für herausgehobene Bauprojekte nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn ein adäquates Risikomanagement vorliegt;
- darauf hinzuwirken, dass auch nach den Landeshaushaltsordnungen Risiken im Haushalt abgebildet werden können;
- Risiken des Bauherrn bei der Umsetzung von Großprojekten, die hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und Kostenhöhe im Schadensfall sachverständig und plausibel beschrieben und eingeschätzt worden sind, zukünftig im Haushalt zu berücksichtigen. Konkret beschriebene Risiken müssen bei öffentlichen Projekten bereits bei der Haushaltsanmeldung benannt werden, damit eine entsprechende Vorsorge im Haushalt getroffen werden kann; noch nicht quantifizierbare pauschale Ansätze für „Unvorhergesehenes“ sollten zumindest frühzeitig kommuniziert und nachgeführt werden;
- Kosten und Risiken erst dann in den Haushalt einzustellen, wenn die Entwurfsplanung vorliegt, um belastbare Kostenberechnungen und Risikoabschätzungen vornehmen zu können;
- Baupreissteigerungen durch eine jährliche Fortschreibung der verbleibenden Gesamtkosten im Haushalt zumindest nachrichtlich auszuweisen;

einheitliche Verfahren zum Umgang mit Risiken bei der Veranschlagung im Haushalt festzulegen.

### **3.4 Vergabe von Planungs- und Bauleistungen**

Vergaben im Bauwesen orientieren sich in Deutschland in der Regel am Preis, obgleich dies vergaberechtlich nicht zwingend geboten ist. Dies führt häufig zu unwirtschaftlich niedrigen Angeboten und wiederkehrenden Nachtragsforderungen gegenüber den Bauherrn. Dies ist nicht nur eine der zentralen Ursachen von Kosten- und Terminüberschreitungen, sondern auch ein Grund für überteuertes Bauen, zahlreiche Bauinsolvenzen, zerrüttete Vertrauensverhältnisse zwischen Politik und Bauverwaltung und einen zusehenden Vertrauensverlust der Öffentlichkeit in das öffentliche Bauwesen.

Für eine Verbesserung des Vergabeverfahrens ist von zentraler Bedeutung, wie Verfahrenssicherheit zur Vermeidung von Nachprüfungsverfahren gewahrt, Preisoptimierung (anstelle von Preisminimierung) erreicht und zusätzliche qualitative Kriterien bei der Vergabe berücksichtigt werden können.

Als Primat empfiehlt die Reformkommission die Vergabe an den wirtschaftlichsten und nicht an den billigsten Bieter. Diesem Grundsatz muss nur dann nicht gefolgt werden, wenn die Qualität der ausgeschriebenen Leistungen durch das Leistungsverzeichnis vollständig sichergestellt werden kann. Das ist bei komplexeren Vorhaben i.d.R. nicht der Fall. Daher wird den Kommunen empfohlen, in diesen Fällen Zuschlagskriterien wie z.B. Qualität, technischer Wert, baukultureller Wert, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften sowie Betriebs- und Folgekosten (Lebenszykluskosten) in Betracht zu ziehen und ggf. auch höher als den Preis zu

gewichten, solange sich die Preise der Bieter auf deren Platz in der Wertungsreihenfolge auswirken (können)<sup>9</sup>. Diese sollten unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots nach § 97 Abs. 5 GWB ihrem jeweils durch den Bauherrn zu bestimmenden Gewicht nach in die Vergabeentscheidung einbezogen werden. Zudem sieht die neue EU-Vergaberichtlinie vor, dass auch bei Bauvergaben zusätzlich „Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags beauftragten Personals“ als Zuschlagskriterien eingesetzt werden dürfen. Da der Ausschluss eines Mindestbietenden rechtsfähig begründet sein muss, bedarf es in diesem Fall qualifizierter rechtlicher Begleitung, um dieses Vorgehen sukzessive rechtssicher auszugestalten und von der gängigen Praxis, dem billigsten Bieter den Zuschlag zu erteilen, abzukommen.

### **3.5 Projektorganisation und -finanzierung**

Die Projektorganisation bestimmt maßgeblich Projektabläufe und hat Auswirkungen auf die Kosten- und Terminalsicherheit von Bauvorhaben. Sie muss die Entscheider in die Lage versetzen „die Fäden in der Hand zu haben“ und Schlüsselemente für eine kosten- und termingerechte Realisierung, wie z.B. eine teamorientierte und abgestimmte Planung, Risikomanagement und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den am Planen und Bauen Beteiligten, in die Praxis umsetzen. Als Voraussetzung für eine solcherart effiziente und effektive Projektorganisation sieht die Reformkommission die Entscheidung über ein öffentliches Beschaffungsmodell für das Bauvorhaben und eine effiziente Projektorganisation.

#### **Beschaffungsmodell**

Die Reformkommission stellt im Abschlussbericht fest: „Auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss der Bauherr ein passendes Beschaffungsmodell für das Projekt auswählen. Das Beschaffungsmodell legt fest, welche Leistungen von öffentlicher und welche von privater Seite erbracht werden sollen. In Betracht kommen insbesondere eine Realisierung durch die öffentliche Hand – mit Teil- und Fachlosvergabe oder durch Beauftragung eines Generalübernehmers oder Generalunternehmers – oder eine Realisierung als ÖPP-Modell.“ Die Beschaffungsmodelle determinieren die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und privater Seite. „Beispiele sind verschiedene Formen von öffentlich-privaten Partnerschaften und die konventionelle Projektrealisierung durch die öffentliche Hand, wobei hier zwischen Teil- und Fachlosvergabe und der Beauftragung eines Generalunternehmers oder eines Generalübernehmers zu unterscheiden ist. Im Hochbaubereich kommen auch Anmietung, Kauf, Leasing und Mietkauf in Betracht.“

Gängige Praxis bei (kommunalen) Großprojekten ist, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Reduzierung der Schnittstellenkomplexität, die Vergabe an Generalunternehmer. Dem stehen dem Grund nach die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben entgegen, der Fach- und Teillovergabe Vorrang einzuräumen.

Die Entscheidung über das Beschaffungsmodell muss von den Kommunen in erster Linie davon abhängig gemacht werden, welche Bauherrnkapazitäten sie noch vorhalten. Die konventionelle Projektrealisierung setzt hierfür ebenso einen personellen Grundstock mit entsprechender fachlicher Expertise voraus wie – wenn auch mit teilweise differenziertem fachlichen Profil – die unterschiedlichen Formen von öffentlich-privaten Partnerschaften. Insofern ist für die Kommunen die Entscheidung über das Beschaffungsmodell nicht nur durch Wirtschaftsüberlegungen geprägt, sondern auch maßgeblich durch die personelle Ausstattung und ihre Qualifikation im Umgang mit den Anbietern der unterschiedlichen Vertreter der verschiedenen Beschaffungsformen (Einzelgewerke oder aggregierte Einzelgewerke, Generalübernehmer – GÜ, Generalunternehmer – GU, ÖPP) bestimmt.

---

<sup>9</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27. November 2013, Az. Verg 20/13

Zudem ist für die Kommunen im Umgang mit ÖPP-Modellen relevant, dass ihre Unterhaltskosten in der Regel fix sind. Dies führt dazu, dass bei Anwendung des Modells der Handlungsraum im Investitionsbereich eingeschränkt werden kann, da ÖPP-Projekte im Bauunterhalt drastisch besser ausgestattet sind als Eigenbauten. Ein hoher Anteil an ÖPP-Projekten in einer Stadt kann daher auf Dauer den Bauunterhalt des Bestandes „kannibalisieren“.

Als methodische Handreichung und Entscheidungshilfe für ein probates Beschaffungsmodell in Kommunen steht beispielsweise der in Nordrhein-Westfalen eingeführte Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau“ zur Verfügung<sup>10</sup>. Den Kommunen wird empfohlen, bei Investitionsentscheidungen zu kommunalen Gebäuden die Methodik des Leitfadens anzuwenden. Mit dieser Methodik können individuelle Immobilienstrategien bzw. unterschiedliche Beschaffungsvarianten einer Investition unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) in einer langfristigen Perspektive (25 bis 30 Jahre) verglichen werden. Ergänzend zu diesem Leitfaden wurde ein Rechenmodell auf Excel-Basis sowie ein Handbuch erstellt<sup>11</sup>. Damit können unterschiedliche Realisierungsvarianten von kommunalen Gebäudeinvestitionen, wie z. B. Neubau oder Sanierung, mit oder ohne einen privaten Partner verglichen werden.

### **Organisationsstruktur**

„Für das Projekt muss – abhängig vom Beschaffungsmodell – eine effiziente Organisationsstruktur geschaffen werden, die gewährleistet, dass die Verantwortlichkeiten aller am Projekt Beteiligten klar geregelt sind, Entscheidungen zeitnah getroffen werden und eine ausreichende Kontrolle stattfindet. Dabei muss auch die Tatsache berücksichtigt werden, dass die Finanzierung durch ihre ökonomischen Anreiz- und Steuerungsfunktionen zur Kosten- und Terminalsicherheit einen erheblichen Beitrag leisten kann.“ Aus kommunaler Sicht geht es dabei gleichermaßen und insbesondere um

- die Sicherstellung einer Projektleitung mit ausreichenden Fach- und Entscheidungskompetenzen,
- die eindeutige Zuweisung der Aufgaben, Prozesse, Entscheidungskompetenzen, Entscheidungswege und Entscheidungsfristen an die am Projekt Beteiligten sowie die Definition von Schnittstellen,
- die zeitgerechte und umfassende Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger und beschließenden Gremien in den Vorbereitungs- und Planungsprozess und der – je nach Projektgegenstand, -standort und -volumen individuell zu konzipierenden Beteiligung der Öffentlichkeit und
- in Abhängigkeit von der Komplexität und dem Umfang des Projekts um die Einrichtung effektiver Kontrollmechanismen.

Die Projektleitung sollte im Regelfall durch die Kommune selber wahrgenommen werden können. Hierfür bedarf es in jedem Fall des Vorhaltens und erforderlichenfalls der Qualifizierung ausgewiesener personeller Kapazitäten mit Schwerpunkten auf Projektmanagement, Methodenwissen und einem baufachlichen Hintergrund. Bei singulären Großprojekten schlägt die Reformkommission vor, auf „Kompetenzzentren“ zurückzugreifen, die auch Kommunen mit entsprechender Expertise zur Seite stehen sollen. Diese Kompetenzzentren müssten allerdings noch eingerichtet werden. Denkbar sind ad hoc eher Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, um Expertise für einen zeitlich beschränkten Zeitraum aus entsprechend ausgestatteten Kommunen einzuwerben. Diskussionswürdig erscheint auch die Einrichtung zentraler projektsteuernder Einheiten mit einer bündelnden Funktion für Großprojekte, die - je nach Qualifikationsprofil und zugewiesenen Aufgaben - für die Kommunikation mit dem Nutzer, Besteller und den politischen Gremien, die Planung,

---

<sup>10</sup> s. [www.ppp.nrw.de](http://www.ppp.nrw.de), dort [http://www.ppp.nrw.de/leitfaeden/26\\_praxisleitfaden\\_wu\\_nkf.pdf](http://www.ppp.nrw.de/leitfaeden/26_praxisleitfaden_wu_nkf.pdf), abgerufen am 28.10.2015

<sup>11</sup> WU-NKF-Rechenmodell für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau, das die NRWBank bereitstellt: [http://www.nrwbank.de/de/themen/kommunen/0553\\_Kommunen\\_WUNKF.html](http://www.nrwbank.de/de/themen/kommunen/0553_Kommunen_WUNKF.html), abgerufen am 28.10.2015



Genehmigung, Vergabe, Projektsteuerung, und ein strukturiertes Projektrisikomanagement zuständig sein können.

Die Anzahl und Rolle der Projektbeteiligten definiert sich durch die Art und Stückelung der Ausschreibung der Leistungen in Losen. Damit Bauprojekte beherrschbar bleiben, sollte die Losgröße im Fall einer Vergabe an Einzelunternehmen auch unter Beachtung der Bauherrnkompetenz gewählt werden. Jeder Auftrag begründet neue Schnittstellen, mit denen der Auftraggeber umgehen muss und die er frühzeitig definieren sollte. Insgesamt müssen die Organisationsstrukturen individuell auf die Anforderungen des Projekts zugeschnitten werden.

Diese Lösungen sollten mit konkreten Prozessen und Abläufen untersetzt werden, die sich in der Praxis bewährt haben. Der Bauherr sollte dazu die Entscheidungswege, Entscheidungskompetenzen, Entscheidungsfristen und Informationspflichten detailliert definieren. Sowohl in der Planungs- als auch in der Bauphase sind laufend Entscheidungen über die Anpassung der Planung, über den Umgang mit Risiken, über Änderungen in der Bauausführung, über Nachträge und Sanktionen zu treffen. Es muss gewährleistet sein, dass diese Entscheidungen zeitnah getroffen werden.

Zu den Änderungswünschen wird empfohlen, dass der Bauherr vor Baubeginn ein klares Verfahren für die Bewertung von Änderungswünschen festlegt. Alle Änderungswünsche sollten zeitnah auf ihre Auswirkungen hinsichtlich Kosten, Risiken und Zeitplan bewertet und das Ergebnis dieser Prüfung dem Bauherrn bzw. seinen beschließenden Gremien zur Entscheidung in einem vorgegebenen Zeitraum vorgelegt werden. Insbesondere politisch motivierte Änderungswünsche lassen sich leichter einer rationalen Entscheidung zuführen, wenn ihre finanziellen und zeitlichen Auswirkungen transparent gemacht werden. Das Dokument mit der zusammengefassten Planung sollte ebenso wie relevante Änderungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Das Änderungsmanagement muss somit transparent sein. Jeder Änderungswunsch soll über vorher definierte Strukturen mit Kosten abgebildet und dann entschieden werden. Ein Gegenrechnen mit tatsächlichen oder vermeintlichen Einsparungen im Projekt ist dabei unbedingt zu vermeiden. Die Rechnung sollte erst am Projektende aufgemacht werden, da sonst zu leicht versucht wird, der Kostenwirklichkeit nicht ehrlich ins Auge zu sehen.

Es muss zudem klar geregelt werden, welche Entscheidungsbefugnisse auf der Fachebene bestehen und für welche Entscheidungen eine Einbindung der Leitungsebene oder der politischen Gremien erforderlich ist. Es empfiehlt sich für Großprojekte, eine hohe Entscheidungskompetenz auf Fachebene festzulegen. Diese sollte durch effektives Controlling seitens der Leitungsebene („Chefsache“) gesichert werden. Die Leitungsebene sollte bei wesentlichen Entscheidungen einbezogen werden, in das „Tagesgeschäft“ aber nicht eingreifen.

Zu den Kontrollmechanismen wird empfohlen, je nach Komplexität und Größe des Projekts ein unabhängiges Controlling sicherzustellen, das parallel zur Planung und Realisierung des Projekts Plan- und Istwerte vergleicht, differenzierte Kosten- und Risikobetrachtungen ermöglicht sowie dem Bauherrn den notwendigen Steuerungsbedarf aufzeigt. Ziel des Controllings muss es sein, ausreichende Kosten- und Risikokontrolle, Information und rechtzeitige politische Mitbestimmung des Haushaltsgebers zu ermöglichen. In jedem Projekt muss der Projektleiter zu jedem Zeitpunkt in der Lage sein, einen prognostizierten Endabrechnungswert zu ermitteln. Dazu sind keine komplexen Softwaretools nötig, es genügt schon, konsequent alle Aufträge, Nachträge und sich abzeichnenden Nachträge im Auge zu behalten und zu dokumentieren.

### **Finanz- und Haushaltsplanung**

Für im herkömmlichen Wege öffentlich finanzierte Bauvorhaben ergibt sich eine Vielzahl haushaltsrechtlicher und haushaltstechnischer Vorgaben, die den Regeln der kommunalen

Haushaltsführung und -kontrolle geschuldet sind. Die Kommunen müssen bspw. die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ bei der Ausführung ihrer Investitionsentscheidungen und bei der künftigen Nutzung der Objekte beachten. Die Weichen für wirtschaftliches Bauen und die Einhaltung der Kosten- und Projektplanungen werden dabei schon lange vor dem ersten Spatenstich gestellt. Eine frühzeitige Kostenbetrachtung ist insofern von entscheidender Bedeutung. Insbesondere in frühen Projektphasen ist die Bezifferung von Bau- und Folgekosten jedoch oftmals mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die im Haushalt veranschlagten Investitionskosten werden häufig als 5-Jahresprogramm mit nicht näher identifizierten Baukosten belegt, die jedoch nur als „Platzhalter“ dienen, da es weder ein Programm noch eine Planung für das jeweilige Vorhaben gibt. Es könnte bereits eine Klarstellung bedeuten, diese als „Programmkosten“ und nicht als „Baukosten“ auszuweisen. Für den Fall, dass noch kein projektspezifischer Haushaltsansatz vorhanden ist, kann außerdem ein allgemeines Planungsbudget mit entsprechenden Haushaltsmitteln bereitgestellt werden. Die hieraus in Anspruch genommenen Mittel sind später dem entsprechenden Projekt kostenrechnerisch zuzuordnen.

Die Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens hatte u.a. auch zum Anlass, die Flexibilität bei der Ausführung des Haushaltes zu erhöhen und um eine jahresübergreifende Planungs- und Abrechnungsperspektive zu erweitern. Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung sind dabei wesentliche Ansätze zur Finanzsteuerung. Für das Bauwesen problematisch sind vor allem haushaltsjährliche Ansätze, da Bauvorhaben sich einerseits ganz überwiegend über mehrere Jahre hinweg erstrecken und andererseits Vergaben nur in einem eng bemessenen Zeitfenster möglich sind. Dies hat negative Auswirkungen auf die Bauwirtschaft und auf die erzielbaren Vergabeergebnisse. Eine längerfristige Verfügbarkeit der Finanzmittel ist daher erforderlich. Insofern gilt es, die Möglichkeiten und Chancen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, die u.a. in der dezentralen Ressourcenverantwortung und Möglichkeit zur Budgetierung liegen, zu nutzen. Nach den jeweiligen haushaltsrechtlichen Regelungen können Auszahlungsermächtigungen grundsätzlich ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden<sup>12</sup>. Es empfiehlt sich daher, die Auszahlungsermächtigungen für Investitionsmaßnahmen jahresübergreifend verfügbar zu halten. Details für derartige Ermächtigungsübertragungen sind im Rahmen örtlicher Regelungen zu konkretisieren.

Neben der gesetzlich geregelten Abrechnung von Bauleistungen mit Auftragnehmern<sup>13</sup> stehen auch für die Maßnahmenabrechnung mit Fördermittelgebern mitunter nur sehr kurze Zeiträume zur Verfügung. Hier sind auch durch Fördermittelgeber die Vorgaben praxisgerecht anzupassen, um den Planungs- und Bauabläufen Rechnung zu tragen.

Bereits Mitte der 1980er Jahre hat die KGSt ihren Mitgliedern Papiere zur Baukostensicherheit und wirtschaftlichem Bauen und zum Bauinvestitionscontrolling an die Hand gegeben und hierzu Seminare angeboten<sup>14</sup>. Diese Aktivitäten setzen sich bis heute fort: Naturgemäß sind die Kostangaben bei Planungsbeginn relativ unsicher. Ohne zuverlässige Kosteninformationen sind die Finanz- und Haushaltspläne mit Kostenrisiken belastet. Diese Risiken müssen aktiv gesteuert und beeinflusst werden. Zur Vermeidung von Planungsmängeln und Unwirtschaftlichkeit ist daher ein systematisches und strukturiertes Vorgehen - von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung des Projekts - unabdingbar. Kosteninformationen, die

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu exemplarisch § 21 Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, § 20 Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung Niedersachsen sowie § 22 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen. Weitere länderspezifische Regelungen finden Sie auf [www.doppikvergleich.de](http://www.doppikvergleich.de).

<sup>13</sup> Gesetz zur Bekämpfung von Verzug im Zahlungsverkehr, s. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/2010728\\_BGBL\\_Zwangsvollstreckung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/2010728_BGBL_Zwangsvollstreckung.pdf?__blob=publicationFile), abgefragt am 28.10.2015

<sup>14</sup> vgl. u.a. KGSt®-Berichte 12/1985 „Bauinvestitionscontrolling zur Vermeidung von Baukostenüberschreitungen und unwirtschaftlichem Bauen“ und 6/2003 „Erfolgsfaktoren kommunaler Gebäudewirtschaft“.

dem jeweiligen Planungsstand entsprechen, müssen in angemessener Qualität vorliegen und mit der Finanz- und Haushaltsplanung verknüpft sein<sup>15</sup>.

Ein wirksames Bauinvestitionscontrolling mit einem aussagekräftigen Berichtswesen ist hierbei von zentraler Bedeutung. Im Bauinvestitionscontrolling laufen sämtliche Projektinformationen zusammen, werden analysiert und steuerungsunterstützend aufbereitet. Das Bauinvestitionscontrolling vereint insofern sowohl den Blick auf die Finanz- wie auf die Bauaspekte der abzuwickelnden Projekte. Folgekosten, die Beauftragung von Dritten bzw. Kooperationen in Form von PPP-Modellen sollten hierbei ebenfalls berücksichtigt werden.

Das Bauinvestitionscontrolling hat keine Sachbearbeitungsfunktion, sondern soll Steuerungsunterstützung aus gesamtkommunaler Sicht leisten. Hieran sollte sich auch die organisatorische Anbindung orientieren. Die KGSt empfiehlt in diesem Zusammenhang, grundsätzlich eine Stabsstelle nahe der Verwaltungsführung einzurichten. Sofern keine eigene Stabsstelle gebildet werden soll, bieten sich das Zentrale Controlling oder der Zentrale Steuerungsdienst an<sup>16</sup>.

**Zusammenfassend** wird den Kommunen empfohlen,

- sorgfältig abzuwägen, in welchem Umfang sie mit Blick auf ihre personellen Kapazitäten Projektleitungs- und Projektsteuerungsaufgaben übernehmen können und welche Leistungen sie am Markt einkaufen sollten,
- dafür Sorge zu tragen, dass sie für die Aufgaben, die sie selbst übernehmen, über die notwendigen personellen und fachlichen Kompetenzen verfügen,
- die Entscheidungswege, Entscheidungskompetenzen, Verantwortlichkeiten und Informationspflichten der einzelnen Projektbeteiligten frühzeitig und klar zu definieren und bspw. in einem Projekthandbuch schriftlich festzuhalten,
- für jedes Großprojekt eine Organisationsstruktur zu schaffen, die eine klar definierte Mitbestimmung, Steuerung und Kontrolle durch die öffentliche Hand gewährleistet,
- vor Baubeginn das Verfahren zur Freigabe von Planänderungen einschließlich der Entscheidungsfristen verbindlich festzulegen, eine Freigabe nur nach Prüfung der Auswirkungen auf Kosten, Risiken und Termine zuzulassen und größere Änderungen einschließlich der Kostenfolgen zu veröffentlichen,
- ein wirksames Bauinvestitionscontrolling mit aussagekräftigem Berichtswesen aufzubauen, um Projektrisiken zu begegnen und diese zu aktiv steuern sowie

das kommunale Haushaltswesen mit dem Bauwesen - soweit wie unter Wahrung der haushaltsrechtlichen Grundsätze vertretbar - zu harmonisieren und den Anforderungen des Bauwesens in angemessenem Umfang Rechnung zu tragen.

---

<sup>15</sup> vgl. hierzu KGSt®-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling: Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“, S. 26 ff.

<sup>16</sup> vgl. KGSt®-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling: Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“, S. 39 f.

## **Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier**

1. Der Hauptausschuss nimmt den Endbericht der Reformkommission Großbauvorhaben beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Kenntnis.
2. Der Hauptausschuss nimmt das Positionspapier Kommunales Bauwesen zustimmend zur Kenntnis. Insbesondere sieht der Hauptausschuss das Erfordernis,
  - die Bauherrenfunktion der Städte zu stärken und bauliche Expertise in den Städten zu halten bzw. bedarfsgerecht zurückzugewinnen;
  - die Bedarfsermittlung und Planungsphase so zu qualifizieren und die hierfür erforderlichen Mittel bereitzustellen, dass erforderliche Haushaltsmittel für die Herstellung von Bauvorhaben auf Grundlage einer belastbaren Entwurfs- oder Ausführungsplanung freigegeben werden;
  - eine frühzeitige Risikoermittlung und ein systematisches Risikomanagement insbesondere für größere oder komplexere Vorhaben einzuführen und die Risiken im Haushalt zu berücksichtigen;
  - Baupreissteigerungen im Wege einer jährlichen Fortschreibung der Gesamtbaukosten im Haushalt zumindest nachrichtlich auszuweisen;
  - Planungs- und Bauleistungen nicht ausschließlich auf Basis des Preises zu vergeben, sondern zusätzliche qualitative Wertungskriterien einzubeziehen;
  - Maßgaben für die Projektorganisation und -finanzierung des kommunalen Bauwesens zu entwickeln, insbesondere zur Aufgabenteilung zwischen Kommune und Auftragnehmern, zu vorhabenbezogenen Organisationsstrukturen und zu Entscheidungswegen für Planabnahmen und -änderungen;
  - die haushaltsseitige Planung und Abwicklung von Bauvorhaben zu erleichtern und soweit erforderlich Anpassungen vorzunehmen;
  - die Bauvorhaben beschließenden städtischen Gremien mit den vorgenannten Erfordernissen vertraut zu machen.

**Herausgeber**

Deutscher Städtetag

**Bearbeitet von**

Beigeordneter Hilmar von Lojewski

**Konsultation**

- Bernd Bielecke, Halle
- Hans-Joachim Dingerdissen, Hamm
- Michael Gerstacker, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt
- Reiner Limberg, Dortmund
- Dr. Hans Pritzl, Frankfurt a.M.
- Petra Rinnenburger, Köln
- Thilo Steinmann, Gelsenkirchen
- Daniel Ulrich, Nürnberg

In den Entwurf des Positionspapiers sind teilweise Formulierungen und Abschnitte aus dem Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten in der Schlussfassung vom 29.06.2015 eingegangen, die nicht als Zitate und Entlehnungen kenntlich gemacht wurden. Zitate ohne Quellenangabe sind dem Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten entnommen.

**Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle**

Beigeordneter Hilmar von Lojewski,  
E-Mail: hilmar.lojewski@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-285-6

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, November 2015