

Hamburg, den 4. August 2010

## Pressemitteilung Kostenstabiles Bauen

**Rechnungshof legt seine Beratende Äußerung „Kostenstabiles Bauen“ vor**

**Kostensteigerungen bei öffentlichen Baumaßnahmen sind weder zwangsläufig noch unabwendbar. Durch sorgfältige Planung und Durchführung können sie weitgehend vermieden werden. Hierzu gibt der Rechnungshof auf Basis seiner Prüferfahrung systematische und konkrete Empfehlungen.**

Der Rechnungshof überwacht nach eigenem Ermessen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Senats. Der Senat kann auch von sich aus den Rechnungshof ersuchen, sich aufgrund seiner Prüfungserfahrungen gutachtlich zu einem Thema zu äußern. Nachdem im letzten Jahr beim Zentralen Omnibusbahnhof Bergedorf (ZOB Bergedorf) eine Kostensteigerung von rund 20 auf rund 44 Mio. Euro deutlich geworden war, hat der Senat dies getan: Er hat den Rechnungshof gebeten, die Ursachen der Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf zu prüfen und den Senat zu beraten, wie zukünftig bei bedeutenden und komplexen Baumaßnahmen verfahren werden sollte. Der Rechnungshof ist diesem Ersuchen gefolgt. Seine Beratende Äußerung hat er heute Senat und Bürgerschaft übergeben.

Neben der Aufarbeitung der Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf (Teil III) beinhaltet sie auf Basis der Prüferfahrungen der letzten 20 Jahre eine systematische Analyse wesentlicher, häufig wiederkehrender Mängel bei der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung öffentlicher Baumaßnahmen. Der Rechnungshof zeigt ebenso Ursachen wie auch übergreifende Handlungsoptionen auf und gibt Handlungsempfehlungen (Teil II). Außerdem formuliert er aus zusammenfassenden Empfehlungen gewonnene Leitlinien für kostenstabiles Bauen (Teil I).

Hiernach werden **Kostensteigerungen schwerpunktmäßig durch Mängel in der Planungsphase verursacht**: Von den rund 300 Mio. Euro Kostensteigerungen, die der Rechnungshof in Jahresberichten seit 1989 behandelt hat, sind rund 260 Mio. Euro dieser Phase zuzurechnen. Bei rund 214 Mio. Euro handelt es sich um verdeckte Kostensteigerungen, von denen rund 90 Mio. Euro erhöhten Standards zuzurechnen sind. Die geplanten Kosten lagen hier von Anfang an über den bedarfsgerechten. Die Analyse des Rechnungshofs zeigt, wie die von ihm identifizierten Mängel weitestgehend vermieden werden können.

### **Empfehlungen und Leitlinien für kostenstabiles Bauen**

Neben einer Reihe von Einzelempfehlungen, die sich auf fachliche und organisatorische Punkte beziehen, fordert der Rechnungshof eine Rückbesinnung auf einige Grundregeln des Verwaltungshandelns. Dies sind in erster Linie

- die strikte Einhaltung des Haushaltsrechts,
  - die Gewährleistung ausreichenden Sach- und Fachverstands in der Verwaltung,
  - ein ausreichendes Zeitbudget für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen und
  - eine angemessene Aufsicht mit einem funktionierenden Controlling
- alles eigentlich selbstverständliche Voraussetzungen für ein kostenstabiles Bauen.

Die Einhaltung des Haushaltsrechts muss lückenlos sein – von den formalen Abläufen bis hin zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Steuergeldern. Senat und Bürgerschaft haben dabei eine wichtige Entscheidungs- und Kontrollfunktion, die ihnen von der Verwaltung aber auch tatsächlich ermöglicht werden muss. Um auszuschließen, dass sich Art und Ausmaß von Investitionsmaßnahmen während der Bauphase unkontrolliert und am Ende unbeeinflussbar verselbstständigen, müssen die Entscheidungsabläufe gewährleisten, dass von Senat und Bürgerschaft **kein Finanzrahmen ohne ausreichende inhaltliche Konkretisierung** freigegeben wird. Das Haushaltsrecht sieht nicht ohne guten Grund vor, dass Investitionsmittel erst auf der Grundlage sorgfältiger „baureifer“ Planung freizugeben sind.

Insbesondere hat der Rechnungshof in konzentrierter Form gut 20 Leitlinien zur Prävention von Kostensteigerungen formuliert (Tz. 14), wie zum Beispiel

- eine erfahrene und eingearbeitete Projektorganisation mit wenigen Schnittstellen, klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten,
- eine sorgfältige Projektvorbereitung und Bedarfsplanung, bei der alle Beteiligten insbesondere auch zur Einhaltung des zur Verfügung stehenden Budgets zu verpflichten sind,
- stadteigenes Personal mit praxisnaher Erfahrung, das beauftragte externe Ingenieure, Architekten und Projektsteuerer kontrollieren und steuern kann,
- Terminplanung nach überwiegend baufachlichen Gesichtspunkten, weil unrealistisch kurze Termine zu Störungen im Projektablauf, Behinderungsanzeigen, Nachforderungen und im Ergebnis zu Kostensteigerungen ohne Wertzuwachs führen,
- valide Kostenermittlungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Grundlage für die Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft über die Realisierung von Baumaßnahmen,
- erst nach Abschluss der Planung Leistungen so ausschreiben, dass keine Zweifel an dem geschuldeten Werk aufkommen können,
- vertraglich und organisatorisch Situationen ausschließen, die es zulassen, dass Dritte nach Baubeginn eigenständige Vereinbarungen treffen können, die Hamburg über den vereinbarten Rahmen hinaus finanziell verpflichten und
- abgeschlossene Planungen unverändert umsetzen und konsequent auf jede wünschenswerte, aber nicht zwingend erforderliche Ergänzung und Änderung verzichten.

Auf der Grundlage häufig wiederkehrender Mängel gibt der Rechnungshof weiter für die praktische Arbeit zehn Handlungsempfehlungen (Tzn. 32 bis 96). Er empfiehlt u. a.

- die sorgfältige Erarbeitung einer Haushaltsunterlage für die Bürgerschaft als belastbare Entscheidungsgrundlage im Rahmen des Budgetrechts,
- Standards, die an der sparsamen Erfüllung des Investitionsziels ausgerichtet sind,

- qualifizierte, die Wirtschaftlichkeit der ausgewählten Maßnahme belegende Untersuchungen,
- Verbesserungen der Projektvorbereitung sowie der Entwurfs- und Ausführungsplanung und
- die Einrichtung eines standardisierten Planungsänderungs- und Nachtragsmanagements sowie bei großen Projekten eines systematischen Baucontrollings.

Für diejenigen, die sich nicht ständig mit komplexen Baugeschehen beschäftigen, gibt die Beratende Äußerung außerdem eine einführende Darstellung der Verantwortlichkeiten für hamburgische Baumaßnahmen und Hinweise zu den unterschiedlichen Arten von Kostensteigerungen.

Die erste Resonanz der hamburgischen Bauverwaltung auf unsere Analyse ist positiv. Auch in der Bündelung der Handlungsempfehlungen in Leitlinien sieht sie einen geeigneten Beitrag, reale Verbesserungen für das komplexe öffentliche Bauen zu erzielen.

### **Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf**

Die Bauarbeiten für den neuen ZOB Bergedorf laufen seit Herbst 2007. Bauherrin und spätere Betreiberin ist die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG (VHH). Die Bürgerschaft hatte 2005 die Baumaßnahme und die Finanzierung der damals auf 20,8 Mio. Euro geschätzten Baukosten beschlossen. Im Juni 2009 wurde ihr eine Nachforderung von 23,3 Mio. Euro Mehrkosten (und damit von über 100 %) zur Zustimmung vorgelegt.

Der Rechnungshof hat diese Kostensteigerung analysiert. Er hat festgestellt, dass bei einer umfassenderen Kostenberechnung 2005 die damaligen Kostenangaben bereits bei etwa 70 % der heutigen Höhe gelegen hätten. Ein großer Teil der Erhöhung besteht nämlich aus Kosten, die bei zeitgerechter Planung schon im Jahr 2005 hätten einbezogen werden können und müssen (insbesondere Folgekosten für das neue Bahnhofsgebäude). Die Entscheidung der Bürgerschaft wäre damit auf Basis einer weitaus realistischeren Kostenhöhe möglich gewesen.

Dass erst 2009 belastbare Kostenangaben genannt wurden, lag auch an der ungenügenden Gesamtprojektleitung der zuständigen Behörde als Zuwendungsgeberin. Der Projektlauf mit einer zu hohen zeitlichen Erwartungshaltung führte auch zu Verstößen gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft. So wurde zum Beispiel trotz gesperrter Mittel mit der Baumaßnahme begonnen. Die Behörde hat die vom Rechnungshof aufgezeigten Defizite bei der Projektorganisation und der zeitnahen Erarbeitung belastbarer Finanzierungsunterlagen bestätigt.

**Abschließend: Jede unserer Empfehlungen ist für sich und in ihrer systematischen Einbettung ohne Weiteres verständlich und für den öffentlichen Bauherrn zwingend, offensichtlich oder zumindest nahe liegend. Dennoch ist offenbar keine unserer Empfehlungen selbstverständlich: Jede beruht auf zum Teil mehrfach festgestellten und gewichtigen Mängeln im Vollzug der öffentlichen Bauverwaltung. Schlecht geplant heißt teuer gebaut.**

#### **Für Rückfragen:**

Uwe Kienel, Präsidialabteilung des Rechnungshofs,  
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg  
Tel.: 040 / 428 23 – 1687 / Fax: 040 / 428 23 – 1538  
E-Mail: [Rechnungshof@rh.hamburg.de](mailto:Rechnungshof@rh.hamburg.de)

Die Beratende Äußerung „Kostenstabiles Bauen“  
ist unter [www.rechnungshof.hamburg.de](http://www.rechnungshof.hamburg.de) abrufbar.