


Auszug aus

Denkschrift 2014

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Projektsteuerung bei Hochbauvorhaben des
Landes



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Projektsteuerung bei Hochbauvorhaben des Landes (Kapitel 1208, 1415, 1421 und 0702)

Die Projektsteuerung ist eine originäre Kernaufgabe der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung. Bei ihren Baumaßnahmen sollte sie diese grundsätzlich nicht an externe Büros übertragen.

Andere öffentliche Bauherren ohne Fachkunde können sich externer Projektsteuerer bedienen. Sie müssen frühzeitig und mit definierten Zielen beauftragt werden.

1 Ausgangslage

Kostendisziplin beim Bauen hat zu Recht einen hohen Stellenwert. Höhere Anforderungen an Arbeits-, Brand- und Wärmeschutz sowie ein seit einigen Jahren wieder steigender Baupreisindex haben es in den letzten Jahren noch schwerer gemacht, Kostenplanungen einzuhalten. Durch mehrjährige Vorlaufphasen bei größeren Projekten wird es zunehmend schwierig, anfänglich geschätzte Baukosten bis zur Fertigstellung einzuhalten. Die Planer waren nicht immer in der Lage, die Kosten und Termine sowie die Qualität am Bau zu überwachen und zu steuern.

Ab Ende der 1970er Jahre entstand daher das Leistungsbild „Projektsteuerung“ im privaten Baubereich (Industriebau, Banken und Versicherungen). Die Bauherren beauftragen einen neutralen Berater zur zusätzlichen Informations- und Entscheidungshilfe. Durch den Abstand zum Projekt können Projektsteuerer objektiv und umfänglich über den Fortschritt des Werks informieren, was Architekten und Ingenieure als am Bau direkt Beteiligte nicht immer leisten können.

Der Rechnungshof stellte fest, dass auch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung als fachkundiger Bauherr neuerdings auf Leistungen externer Projektsteuerer zurückgreift.

Der Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. hat das Leistungsbild der Projektsteuerung u. a. wie folgt beschrieben:

- Entwickeln und Abstimmen der Projektorganisation,
- Klären des Entscheidungs- und Änderungsmanagements,
- Qualitativer Abgleich zwischen Planung und Projektziel,
- Kostensteuerung zur Einhaltung des Kostenziels,
- Terminsteuerung zur Einhaltung des Terminziels,
- Freigeben von Schlussrechnungen.

Nach der Dienstanweisung der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung ist das Projektmanagement vom Landesbetrieb Vermögen und Bau zu leisten. Hierzu zählen die Bauherrenleistung, Projektleitung und das Kosten-, Termin- und Qualitäts-Controlling. Ebenso wird die Grundlagen- und Bedarfsermittlung (Leistungsphase 1 der Honorarordnung für Architekten

und Ingenieure - HOAI) von landeseigenem Personal erstellt. Erst nachdem Voruntersuchungen abgeschlossen sind und Planungssicherheit erreicht ist, dürfen freiberuflich tätige Architekten, Planer und Berater gesucht und beauftragt werden.

Insbesondere die Kommunen, Universitätskliniken beim Bauen in eigener Zuständigkeit oder Projektgesellschaften in öffentlicher Trägerschaft greifen auf das Leistungsangebot externer Projektsteuerer zu. Der Landesbetrieb Vermögen und Bau hat bisher nur in wenigen Ausnahmefällen freie Büros zur Projektsteuerung eingeschaltet.

Der Rechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren drei große Baumaßnahmen, bei denen externe Projektsteuerer eingebunden waren, sowie eine Maßnahme, bei der der Landesbetrieb Vermögen und Bau die Projektsteuerung übernommen hatte.

Als aktuelle Baumaßnahme mit externem Projektsteuerer prüft der Rechnungshof projektbegleitend den Neubau der John-Cranko-Schule in Stuttgart. Dort sind bereits vor Baubeginn erhebliche Preissteigerungen festgestellt worden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umbau und Erweiterung der Württembergischen Staatstheater

Die Sanierungsmaßnahme wurde von der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung durchgeführt. Die Landeshauptstadt Stuttgart hat sich finanziell beteiligt. Das Projekt verteuerte sich von 25 Mio. Euro auf mehr als 29 Mio. Euro. Die Bauzeit verlängerte sich von zunächst geplanten zwölf Monaten auf mehr als drei Jahre. Die Interimsunterbringung des Theaterbetriebs musste wegen der verzögerten Wiedereröffnung mehrmals verlängert werden. Die Qualität der hochkomplexen neuen Drehbühne sowie einer Inspezientenrufanlage blieben bis zuletzt strittig. Gerichtliche Verfahren sind anhängig.

Mit der Projektsteuerung der Maßnahme wurde ein externer Projektsteuerer beauftragt. Das Leistungsbild umfasste nur die Leistungsphasen „Ausführung und Ausführungsvorbereitung“. Wesentliche Entscheidungen wurden ihm zu spät oder gar nicht mitgeteilt. So erfolgten beispielsweise zahlreiche Vergaben ohne seine Beteiligung. Alarmierende Hinweise des Projektsteuerers wurden nicht beachtet beziehungsweise unzureichend an den Verwaltungsrat der Staatstheater weitergegeben.

Dass der Projektsteuerer mangelhaft eingebunden wurde, war nicht wesentliche Ursache für den unbefriedigenden Projektverlauf. Der Aufwand von mehr als 0,2 Mio. Euro für den externen Projektsteuerer wäre allerdings vermeidbar gewesen. Dazu hätte die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung die ihr obliegende Projektleitung ordnungsgemäß durchführen und den Verwaltungsrat der Staatstheater vor Entscheidungen über die Kosten- und Terminsituation des Projekts ausführlich und vollständig unterrichten müssen.

2.2 Neubau Chirurgie und Dermatologie an der Universitätsklinik Ulm

Die Neubaumaßnahme wurde von der Universitätsklinik in eigener Bauherrschaft unter maßgeblicher Mitfinanzierung durch den Landeshaushalt ausgeführt. Die Gesamtkosten von 240 Mio. Euro werden voraussichtlich eingehalten. Obgleich der Termin zur Inbetriebnahme gehalten werden konnte, wurde die Bauzeit zulasten des Einregel-Betriebs um mehrere Monate überschritten. Es gab gegenüber der ursprünglichen Planung erhebliche Änderungen, um den Kostenrahmen einzuhalten.

Mit der Projektsteuerung der Maßnahme wurde der Landesbetrieb Vermögen und Bau beauftragt. Hierdurch entstand ein Aufwand von überschlägig 1,2 Mio. Euro. Bauherr und Projektsteuerer waren nicht in der Lage, gegenüber dem beauftragten Generalunternehmen aktuelle und transparente Terminpläne einzufordern. Ebenso konnten die ausgeschriebenen Qualitäten am Bau nicht in allen Teilen durchgesetzt werden. Für den Bauherrn standen der Einzugstermin und die Einhaltung der Gesamtkosten im Vordergrund. Bei Entscheidungen des Bauherrn Universitätsklinik wurden teilweise Empfehlungen des Landesbetriebs Vermögen und Bau als Projektsteuerer nicht beachtet.

2.3 Neubau Gesundheitszentrum an der Universitätsklinik Tübingen

Die Maßnahme wurde von der Universitätsklinik in eigener Bauherrschaft und mit eigenen Mitteln realisiert. Sie verteuert sich von 24,6 Mio. Euro auf voraussichtlich 29,5 Mio. Euro. Es entstanden Mehrkosten von 4,9 Mio. Euro unter anderem durch Nachträge und Änderungen am Entwurf. Die Fertigstellung der Maßnahme verzögerte sich auch wegen Insolvenzen und Schlechtleistungen von Unternehmen um mehr als ein Jahr.

Mit der Projektsteuerung wurde ein externer Projektsteuerer beauftragt. Dieser bemühte sich, durch stetige Kostenkontrollberichte, Bauzeitenpläne und Statusberichte seiner Aufgabe gerecht zu werden. In den Statusberichten schilderte er dem Bauherrn u. a. ein fahrlässiges Nachtragsmanagement durch die freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieure. Erhebliche Nachträge wurden dem Projektsteuerer erst mit Verzögerung bekannt gegeben. Seine Einschaltung konnte deshalb nicht zu der angestrebten Wirkung führen.

2.4 Neubau der Landesmesse Stuttgart

Die Erweiterung der Landesmesse auf den Fildern mit acht Hallen, Parkplätzen und einem Kongresszentrum ist die größte Baumaßnahme in mittelbarer Trägerschaft des Landes. Die Messe konnte 2007 nach fünfjähriger Bauzeit pünktlich eröffnet werden. Der festgelegte Kostendeckel von 806 Mio. Euro wurde nur geringfügig überschritten. Die Qualität der Bauwerke ist der Nutzung angemessen.

Mit der vollumfänglichen Projektsteuerung wurde bereits drei Jahre vor Baubeginn ein externer Projektsteuerer beauftragt. Dem Projektsteuerer wurde

neben dem üblichen Honorar eine zusätzliche erfolgsabhängige Leistungsprämie in Aussicht gestellt.

Der Projektsteuerer führte die Vergaben nach der „Vergabeordnung für freiberufliche Dienstleistungen“ (VOF) federführend durch und diente später als Schnittstelle zwischen dem Aufsichtsrat der Projektgesellschaft und den nachgeordneten Architekten, Planern und Beratern. Als Besonderheit koordinierte der Projektsteuerer auch die Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen federführend. Sein Leistungsbild entsprach weitgehend dem Leistungsbild der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung bei Baumaßnahmen des Landes.

2.5 Erfolgskriterien

Die Projektsteuerung dient der Einhaltung der Baukosten und der Bauzeiten sowie der im Leistungsverzeichnis beschriebenen Qualitäten.

Anhand der geprüften Maßnahmen lässt sich ableiten, unter welchen Rahmenbedingungen die Einbindung der Projektsteuerer mehr oder weniger erfolgreich verlief. Die Einbindung der Projektsteuerer war nicht erfolgreich, wenn sie

- erst nach dem Start des Projekts beauftragt wurden,
- nicht frühzeitig in Such- und Vergabeverfahren eingebunden waren,
- ungenügend oder zu spät über Verfahrensschritte informiert wurden,
- nicht mit dem gesamten Leistungsbild beauftragt waren,
- von der Kooperation des Architekten abhängig waren und
- nur indirekt mit dem Nutzer und Bauherrn kommunizieren konnten.

Beim Neubau der Landesmesse wurde der Projektsteuerer sehr frühzeitig und mit einem weit über die eigentliche Projektsteuerung hinausgehenden Leistungsbild beauftragt. Er hat alle Vergabeverfahren maßgeblich und kompetent koordiniert. Durch seine frühzeitige Beratung wurden beispielsweise der Entwurf des Architekten und das Baustellenmanagement erheblich optimiert.

2.6 Inhaltliche Überschneidung von Leistungsbildern

Architekten und Ingenieure werden auf Basis der HOAI beauftragt. Die steti-ge Kostenkontrolle und das Aufstellen und Überwachen des Bauzeitenplans sind nach den Leistungsbildern der HOAI Grundleistungen.

Außerdem wirken die Architekten und Ingenieure bei der Vergabe von Bauleistungen mit. Aufgabe eines Projektsteuerers ist es, u. a. diese Tätigkeiten zu überwachen, zu hinterfragen und dem Bauherrn gegebenenfalls Vorschläge zur Optimierung des Bauprozesses und der Baukosten zu machen.

Mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es in der Regel nicht vereinbar, freiberuflich Tätige mit sich überschneidenden Leistungsbildern parallel zu beauftragen. Die Leistungsbilder müssten ent-

sprechend reduziert werden, um doppelte Vergütungen zu vermeiden. Dies gilt besonders dann, wenn die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung als kompetenter Bauherr einen externen Projektsteuerer beauftragt.

2.7 Ungenügende Information des Projektsteuerers

Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung des Landes verfügt mit ihrem IT-gestützten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bereits über viele Controlling-Möglichkeiten. Da ein externer Projektsteuerer keinen direkten Zugriff auf die Verträge und Finanzbuchhaltung der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung hat, entsteht durch die Beauftragung externer Projektsteuerer zusätzlicher Aufwand und eine Bringschuld. In der Praxis kann die Finanzbuchhaltung des Landes tagesaktuelle Kostenberichte selbst erstellen. Demgegenüber hinken die Berichte der externen Projektsteuerer systembedingt um einige Tage oder Wochen hinterher. Nachträge oder Kostenreduzierungen werden wegen zeitversetztem Datenaustausch von externen Projektsteuerern regelmäßig unvollständig abgebildet.

3 Empfehlungen

3.1 Kompetenz innerhalb der Landesverwaltung ansiedeln

Die Projektsteuerung ist eine originäre Kernaufgabe der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung. Sie ist fachkundiger und kompetenter Bauherr. Deshalb sollte die Projektsteuerung bei Baumaßnahmen der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung grundsätzlich nicht an externe Büros übertragen werden. Die Kosten für diese zusätzliche Beraterleistung sind zu vermeiden.

Um den Interessenkonflikt zwischen Projektleitung und Projektsteuerung innerhalb des projektverantwortlichen Amtes zu vermeiden, sollte die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung eine zentrale, landesweit zuständige Einheit zur Projektsteuerung ihrer großen Bauprojekte einrichten. Dies kann in der Betriebsleitung oder in einem Amt erfolgen.

3.2 Externe Projektsteuerer nur in begründeten Fällen beauftragen

In besonders begründeten Fällen können Projektsteuerer z. B. eingebunden werden, wenn der Bauherr über keine Fachkunde verfügt oder wenn eine Maßnahme der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung wegen besonderer Rahmenbedingungen dies ausnahmsweise erfordert.

Eine Beauftragung muss dann frühzeitig, wirtschaftlich und mit definierten Zielen erfolgen. Doppelhonorierungen sind zu vermeiden.

Die Berichte eines externen Projektsteuerers sind dem Vorstand oder dem zur Entscheidung befugten Gremium des Bauherrn vorzulegen. Beauftragt die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung einen externen Projektsteuerer müssen seine Berichte an die Betriebsleitung gerichtet sein.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und das Wissenschaftsministerium nehmen zu den projektbezogenen Feststellungen des Rechnungshofs unterschiedlich Stellung.

Das Wissenschaftsministerium sieht den Neubau Chirurgie an der Universitätsklinik Ulm als Projekt mit besonderen Anforderungen aufgrund der langjährigen Planung und der Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Projekts. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft führt aus, dass die Kritik des Rechnungshofs an der Durchsetzungskraft des Bauherrn und des Projektsteuerers gegenüber dem Generalunternehmer nicht den Kern treffe. Es pflichtet dem Rechnungshof jedoch bei, dass das Leistungsbild des Projektsteuerers nur eingeschränkt geeignet war, ein umfassendes Termincontrolling in allen Phasen dieses komplex angelegten Projekts wahrzunehmen.

Bezogen auf den Neubau des Gesundheitszentrums an der Universitätsklinik Tübingen merkt das Wissenschaftsministerium an, dass ein Teil der Mehrkosten durch spezielle architektonische Vorgaben des Landes entstanden sei. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit den Leistungen ausführender Architekten sei die externe Projektsteuerung als weitere Sicherheits- und Überwachungsinstanz installiert worden. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft widerspricht der Darstellung des Wissenschaftsministeriums, dass vom Land spezielle architektonische Vorgaben gemacht worden seien. Es sollten die städtebaulichen Leitideen aus dem VOF-Verfahren in die weiteren Planungsüberlegungen des Klinikums einbezogen werden.

Die vom Rechnungshof aufgestellten Kriterien für eine erfolgreiche Projektsteuerung werden vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft bestätigt. Gleichwohl wird betont, dass es durchaus sinnvoll und ausreichend sei, einen Projektsteuerer nur mit einem Teilbereich des gesamten Leistungsbildes zu beauftragen. Auch nach Auffassung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft müssen inhaltliche Überschneidungen der Leistungsbilder von freiberuflich Tätigen vermieden und die vertraglich vereinbarten Leistungen entsprechend abgestimmt werden.

Die vom Rechnungshof empfohlene Zentralisierung der Kompetenz innerhalb der Landesverwaltung wird von den Ressorts unterschiedlich bewertet. Das Wissenschaftsministerium kann einem grundsätzlichen Verzicht auf externe Projektsteuerung nicht folgen. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ist der Auffassung, dass die qualitätsvolle und professionelle Projektsteuerung grundsätzlich Aufgabe der Projektleiter in den Ämtern des Landesbetriebs sei. Diese seien zu unterstützen und zu schulen. Zudem sei das Projektcontrolling im letzten Jahr zu einem Risikomanagement ausgebaut worden. Parallel sei auf Ebene der Betriebsleitung geplant, ein personell verstärktes Kompetenzzentrum als Anlauf- und Beratungsstelle für die Ämter einzurichten.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, dass beispielsweise der Betriebsleitung die Berichte von externen Projektsteuerern grundsätzlich übersandt werden müssen, wird vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft nicht geteilt. Mit dem erwähnten Risikomanagement verfüge der Landesbetrieb über ausreichende Informations- und Steuerungsinstrumente, die alle kritischen Maßnahmen erfassen. Die Vorlage der Berichte sei nur bei risikobehafteten Fällen erforderlich.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass die Projektleitung und die interne Projektsteuerung von Baumaßnahmen der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung nicht vom selben Amt wahrgenommen werden dürfen. Diese Trennung ist infolge der unterschiedlichen Kompetenz und der unterschiedlichen Sichtweisen sinnvoll.

Die unterschiedlichen Erfahrungen bei der Sanierung des Staatstheaters und den Neubauten der Landesmesse zeigen, was eine mangelhafte beziehungsweise funktionierende Projektsteuerung jeweils bewirken kann. Die Wirkung der Projektsteuerung ist in hohem Maß von der direkten, ungeschönten Information der Entscheidungsträger beziehungsweise der Betriebsleitung von Vermögen und Bau als Verantwortlicher für ihre Niederlassungen (Ämter) abhängig.