

# Planung und Durchführung kommunaler Bauvorhaben: Empfehlungen für die Gestaltung von Entscheidungsprozessen

Verfasser: Ulrich **Kaiser**  
Michael **Sauter**

Inhaltsübersicht	Seite
<b>1 Einleitung</b>	<b>97</b>
<b>2 Typische Beispiele aus der Prüfungs- und Beratungspraxis</b>	<b>97</b>
2.1 Mangelhafte Gremiumseteiligung und Verstoß gegen Zuständigkeitsregeln	98
2.2 Fehlende Entscheidung des Gremiums zur Entwurfsplanung und Kostenberechnung; „freie Hand“ für die Verwaltung	98
2.3 Kostensteigerung aufgrund unzureichender Bestandsuntersuchung; unstrukturiertes und intransparentes Vorgehen der Verwaltung	99
2.4 Unzureichende Kostenkontrolle und Kommunikation	100
<b>3 Rechtlicher Rahmen</b>	<b>101</b>
3.1 Kommunalrecht	101
3.2 Haushaltsrecht	102
3.2.1 Rechtsquellen	102
3.2.2 Veranschlagung von Haushaltsmitteln	103
3.2.3 Verausgabung von Haushaltsmitteln	105
3.2.4 Berichtspflicht nach § 29 KommHV-Kameralistik	105
3.3 Zwischenergebnis	106
<b>4 Hinweise und Empfehlungen für die Praxis</b>	<b>106</b>
4.1 Bauherrenaufgaben, die nicht delegiert werden sollten	106
4.1.1 Entscheidung über den Bedarf und Zweck des Bauprojekts	107
4.1.2 Festlegung des Finanzierungskonzeptes	107
4.1.3 Festlegung von Standards	107
4.1.4 Außenwirkung, Partizipation („Stakeholder“)	108

4.1.5	Wesentliche Entscheidungen in Vergabeverfahren	108
4.1.6	Anordnungen, Projektentscheidungen und rechtsverbindliche Aufgaben	108
4.1.7	(Oberste) Überwachungs- und Kontrollaufgaben	108
4.2	Welche Vorbereitungen sind zum Projekteinstieg zu treffen?	109
4.2.1	Projekt-Organigramm – Identifikation der Projektbeteiligten und Verteilung der Aufgaben	109
4.2.2	Die Bedeutung einer konsequenten und zielgerichteten Bedarfsermittlung	109
4.3	Welche weiteren Projektschritte sind für ein erfolgreiches Projekt erforderlich?	112
4.3.1	Projekt-Ablaufschema und Projekt-Entscheidungsschema	112
4.3.2	Konsequente, iterative Projektprozesse	112
4.4	Einbindung des Gremiums in die Projektentscheidungen	113
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>115</b>
<b>6</b>	<b>Anlagen</b>	<b>116</b>
6.1	Übersicht Rechtsrahmen	117
6.2	Projekt-Organigramm (Beispiel Hochbau)	118
6.3	Projekt-Ablaufschema	119
6.4	Projekt-Entscheidungsschema	120

## 1 Einleitung

Die Planung und Durchführung von größeren Bauvorhaben ist eine komplexe Aufgabe. Zahlreiche prominente Beispiele zeugen von den Schwierigkeiten öffentlicher, aber auch privater Bauherren, Bauvorhaben termingerecht und im Rahmen der vorgesehenen finanziellen Mittel zu verwirklichen. Diese Ausgangslage hat sich in den letzten Jahren durch Lieferengpässe und Preissteigerungen bei Baumaterialien, als Folge insbesondere des Ukraine-Krieges, noch verschärft.<sup>1</sup>

Eine besondere Herausforderung bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben stellen dabei die Koordination und Abstimmung unter den meist zahlreichen Beteiligten dar. Das gilt insbesondere für öffentliche Auftraggeber, die aus Gründen der Mittelstandsförderung grundsätzlich zur losweisen Vergabe von Planungs- und Bauleistungen verpflichtet sind und daher für ein Bauvorhaben in der Regel Verträge mit mehreren Planungsbüros und Baufirmen abschließen. Aber auch auf der Seite des öffentlichen Auftraggebers selbst sind meist mehrere Stellen beteiligt, die bei der Abwicklung einer Baumaßnahme zusammenwirken müssen. Im Rahmen unserer Prüfungs- und Beratungstätigkeit bei größeren Bauvorhaben stellen wir regelmäßig fest, dass bei den Kommunen Unsicherheiten bei der „internen“ Aufgabenverteilung bestehen.<sup>2</sup>

Während der staatlichen Bauverwaltung in Bayern mit den „Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern (RLBau 2020)“<sup>3</sup> ablaufbezogene Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Beteiligten<sup>4</sup> zur Verfügung stehen, gibt es Vergleichbares für die bayerischen Kommunen nicht. Im Folgenden soll daher eine aus unserer Sicht sinnvolle und rechtskonforme Gestaltung eines Ablaufs eines kommunalen Bauvorhabens mit besonderem Augenmerk auf der Beteiligung des Gremiums als zentralem kommunalen Organ dargestellt werden. Angesichts der Heterogenität der bayerischen Kommunen im Hinblick auf Größe, Haushaltsvolumen etc. handelt es sich um Empfehlungen und Anregungen, die die Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung ausfüllen können.

## 2 Typische Beispiele aus der Prüfungs- und Beratungspraxis

Im Rahmen der Prüfung und Beratung stellen wir immer wieder fest, dass beispielsweise

- dem Gremium (Gemeinderat, Kreistag etc.) entscheidungserhebliche **Informationen nicht oder unvollständig vorgelegt** werden,
- das Gremium **Entscheidungen übereilt** trifft, obwohl eine erkennbar unsichere Entscheidungsgrundlage vorliegt,
- die **Wirtschaftlichkeit** der Bedarfsdeckung **nicht geprüft** wurde,

---

<sup>1</sup> Siehe dazu den Geschäftsberichtsbeitrag im Geschäftsbericht 2022

<sup>2</sup> Siehe dazu die Beispiele aus der Praxis im folgenden Abschnitt

<sup>3</sup> Anlage zur Gemeinsamen Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr und des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat vom 05.12.2019, Az. 11-4201-2-2 und 13-B 1005-1/7

<sup>4</sup> Finanzministerium, zuständiges Staatsministerium, staatliche Bauverwaltung und Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags

- das Gremium sich nur oberflächlich mit der Maßnahme befasst und die für die Kommune bedeutenden **Entscheidungen nicht oder nicht rechtzeitig** trifft,
- die (internen) **Zuständigkeitsregelungen** beim Abschluss von Verträgen und Nachträgen **nicht beachtet** werden.

In der Praxis führen die genannten Handlungsweisen regelmäßig zu Unsicherheiten sowie Missverständnissen bis hin zu erheblichen Dissonanzen zwischen dem Gremium als Entscheidungsträger und der Verwaltung als der vorbereitenden und umsetzenden Stelle.

Die nachstehenden Beispiele aus der Prüfungs- und Beratungspraxis zeigen typische Fallgestaltungen. Hierzu zeigen wir im Anschluss mögliche Lösungsansätze für ein strukturiertes, zielgerichtetes sowie ressourcenschonendes Handeln des Gremiums und der Verwaltung auf.

## 2.1 Mangelhafte Gremiumseteiligung und Verstoß gegen Zuständigkeitsregeln

Bei der Prüfung von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen einer Kommune lagen mehrere Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse vor. Bei einer Tiefbaumaßnahme wurden dem Haupt- und Bauausschuss die „*Freigabe zur wasserrechtlichen Genehmigung*“ mit zu erwartenden Baukosten von rd. 300.000 € sowie die Vorstellung und Freigabe des Planungsentwurfs mit Herstellungskosten von rd. 500.000 € zum Beschluss vorgelegt. Gemäß der zum Zeitpunkt der Beschlüsse gültigen Geschäftsordnung (GeschO) der Kommune war der Haupt- und Bauausschuss jedoch nur bis zu „*geschätzten Gesamtkosten von 100.000 €*“ zuständig. Entscheidungsbefugt wäre daher der (nicht beteiligte) Gemeinderat gewesen.

Ausweislich der vorgelegten Aktennotizen wurden zudem Planungsleistungen mit einem Honorar in Höhe von rd. 100.000 € für die Tiefbaumaßnahme mündlich durch den Bauamtsleiter an ein Ingenieurbüro vergeben. Weder ein Auftragsbeschluss des zuständigen Gremiums noch ein schriftlicher Vertrag mit dem Planer konnten vorgelegt werden.

Ein Nachtrag für ein Gewerk der Hochbaumaßnahme in Höhe von rd. 23.000 € sowie Nachträge der Tiefbaumaßnahme in Höhe von rd. 95.000 € wurden durch den Bauamtsleiter freigegeben, obwohl dies nach der GeschO nicht in seine Zuständigkeit fiel. Eine Beteiligung des Gremiums erfolgte nicht.

Eine Regelung zur Berichtspflicht der Verwaltung für die weitere Projektabwicklung mit fundierter sowie sachgerechter Aufgabenverteilung bestand nicht.

Insgesamt mangelte es bei den geprüften Baumaßnahmen an der Qualität der Beschlussvorlagen und an der sachgerechten und vorgeschriebenen Einbindung des Gremiums durch die Verwaltung. Dadurch wurden teilweise auch rechtliche Vorgaben nicht eingehalten.

## 2.2 Fehlende Entscheidung des Gremiums zur Entwurfsplanung und Kostenberechnung; „freie Hand“ für die Verwaltung

Mit der Projektentwicklung (Leistungsphasen [LPH] „0“ bis 1) wurden bei einer Kommune die ersten Eckdaten einer Neu- oder Umbaumaßnahme erarbeitet (u.a. Bedarfs- und Standortklä-

rung, Konzept, Kosten, Finanzierung, Förderungsmöglichkeiten). Die Vorplanung mit Kostenschätzung (LPH 2, Kostenschätzung – KS) für die Objekt- und Freianlagenplanung wurde hausintern durch ein Sachgebiet erstellt. Es wurde dann auf Grundlage der in der Verwaltung selbst durchgeführten „Phasen“ der Projektentwicklung nur ein sog. Projektbeschluss im Gremium herbeigeführt.

Der vom Gremium gefasste „Projektbeschluss“ erfolgte lediglich auf Grundlage der Vorplanung. Diese war aufgrund teils noch fehlender hinreichend detaillierter Ausarbeitungen mit erheblichen Unschärfen (z.B. bezüglich der notwendigen Ausführungsfestlegungen) verbunden und barg insofern auch Risiken hinsichtlich der zu erwartenden Kosten.

Mit diesem „Projektbeschluss“ wurde die Verwaltung einschließlich der Verwaltungsspitze vom Gremium (Planungs- und Bauausschuss bzw. Hauptgremium) ermächtigt, alle notwendigen Schritte zu tätigen, die bis zur Fertigstellung der Maßnahme erforderlich wären. Dies umfasste auch den Abschluss von Rechtsgeschäften (ohne gesonderte Gremiumsbeschlüsse), z.B. die Beauftragung von Planern (mit Stufenabruf) oder den Abschluss von Verträgen mit bauausführenden Firmen.

Im Folgenden wurden von der Verwaltung die weiteren Planungsphasen ohne Rückkoppelung mit dem Gremium vorangetrieben. Die Verwaltung hatte aufgrund von Zeitdruck versäumt, die zwischenzeitlich vom Planer vorgelegte Entwurfsplanung mit Kostenberechnung (KB in Höhe der KS) und die Ausführungsplanung mit sog. bepreisten Leistungsverzeichnissen kritisch zu hinterfragen. Erst mit den ersten Ausschreibungsergebnissen (Kostenanschlag mit rd. 60 % Auftragsvolumen; hierbei rd. 40 % Überschreitung der KS bzw. KB) wurde die Dimension der finanziellen Belastung für die Kommune deutlich. Wegen der im laufenden Förderverfahren einzuhaltenden Fristen war eine technisch mögliche Umplanung der Maßnahme mit geringeren Kosten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr realisierbar und hätte ggf. auch zu einer erheblichen und unnötigen Erhöhung der Planerhonorare geführt. Die im Verhältnis zur Kostenschätzung bzw. -berechnung entstandenen Mehrkosten waren teilweise nicht förderfähig, was den Haushalt der Kommune zusätzlich belastete.

Insgesamt hatte die Bauverwaltung mehr Verantwortung übernommen als erforderlich und sah sich letztlich dem Vorwurf des Gremiums ausgesetzt, dieses nicht rechtzeitig und ausreichend über die Entwicklungen informiert zu haben. Das Gremium, das frühzeitig Gestaltungsspielräume aus der Hand gegeben hatte, sah sich wiederum dem Vorwurf der Öffentlichkeit ausgesetzt, die Finanzmittel der Kommune nicht wirtschaftlich und sparsam eingesetzt zu haben.

### 2.3 Kostensteigerung aufgrund unzureichender Bestandsuntersuchung; unstrukturiertes und intransparentes Vorgehen der Verwaltung

Eine Kommune entschied, für die Eigennutzung ein zuvor von einer Bank genutztes Bürogebäude für rd. 12 Mio. € zu erwerben. Die zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung auf rd. 6 Mio. € geschätzten Sanierungs- und Umbaukosten für dieses Gebäude stiegen später auf ein **Mehrfaches** dieses Betrags an. Dies war auf erhebliche Informationsdefizite zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung zum Zustand des Gebäudes und damit einer Fehleinschätzung der erforderlichen Sanierungs- bzw. Umbaukosten zurückzuführen.

Vor dem Kauf wurden von der Verwaltung entscheidende Faktoren wie Raumbedarf und Nutzungsmöglichkeiten nicht in ausreichender Tiefe ermittelt und es mangelte an einer gründlichen

Bestandsuntersuchung. Die Entscheidung des Gremiums erfolgte ohne vorherige sachgerechte Prüfung von Alternativen zur Deckung des zusätzlichen Raumbedarfs und ohne transparente Kommunikation der finanziellen Risiken. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stützte sich auf ein nicht aktuelles Wertgutachten des Verkäufers und ein behauptetes Kaufangebot eines privaten Investors für das Gebäude, ohne dass diese Informationen angemessen überprüft wurden.

Die Kostenrisiken wurden dem für Investitionsentscheidungen zuständigen Gremium von der Verwaltung nicht ausreichend vor Augen geführt und weitere mittelfristig zusätzlich anfallende Kosten in Höhe von über 2 Mio. € wurden nicht transparent kommuniziert. Zudem wurde die hauseigene Liegenschaftsverwaltung nicht angemessen in den Entscheidungsprozess einbezogen, obwohl ihre Fachkenntnisse für ein Projekt dieser Größenordnung hilfreich gewesen wären.

Insgesamt führten die mangelhafte Entscheidungsvorbereitung und die fehlende Einbindung aller relevanten Stellen zu erheblichen Kostensteigerungen und sehr kontroversen Diskussionen sowohl im Gremium als auch in der Öffentlichkeit.

#### 2.4 Unzureichende Kostenkontrolle und Kommunikation

Eine Kommune plante den Neubau einer Kindertageseinrichtung, für den sie staatliche Mittel erhielt. Die Planungsleistungen für das Gebäude und die Innenräume wurden, basierend auf einem Gremiumsbeschluss, an ein externes Architekturbüro vergeben. Das Gremium stimmte der „Entwurfsplanung“ (LPH 3) und der „aktuellen Schätzung“ (Kostenschätzung, LPH 2) mit Gesamtbaukosten in Höhe von rd. 2,5 Mio. € zu. Im weiteren Projektverlauf wurde der Beschluss gefasst, dass Einverständnis mit der vorgelegten Kostenberechnung (KB, LPH 3) in Höhe von rd. 3 Mio. € bestehe. Dies erfolgte mit dem Hinweis gegenüber der Verwaltung und den Planern, dass es sich vorliegend um eine Kostenobergrenze handle und Einsparpotenziale auszuschöpfen seien.

Der Gebäudebetrieb wurde rd. 13 Monate später als ursprünglich geplant aufgenommen. Die Gesamtkosten für den Neubau stiegen innerhalb der Bauzeit von rd. 3 Mio. € (KB) auf rd. 3,8 Mio. € (Kostenprognose zur vorläufigen Kostenfeststellung; LPH 8), was einer Überschreitung der Kostenobergrenze von rd. 26 % entspricht. Eine Vergleichsberechnung zeigte, dass bereits bei der Kostenschätzung (KS) von einem höheren Budget hätte ausgegangen werden müssen. Diese war aber von der Verwaltung wie auch die weiteren Kostenermittlungen des Architekturbüros ohne Prüfung kritiklos entgegengenommen worden. Die später angefallenen „Mehrkosten“ hätten der Bauverwaltung bereits bei einem Plausibilitätscheck der vorgelegten Kostenschätzung, spätestens jedoch bei der vorgelegten Kostenberechnung auffallen können oder sogar müssen. Wenn die Planer das Ergebnis des Plausibilitätschecks der Verwaltung nicht hätten entkräften können (was vorliegend offenkundig der Fall gewesen wäre), wäre es möglich gewesen, die Kosten durch Einsparungen mit beispielsweise einer einfacheren Dachkonstruktion (Ziegel-Pulldach anstelle der geplanten Sonderkonstruktion als Metall-Falldach) deutlich zu reduzieren.

Nach Bekanntwerden der „Mehrkosten“ (kurz vor Inbetriebnahme) forderte die Verwaltung das Architekturbüro auf, die Gründe für die Kostensteigerung zu erläutern. Das Architekturbüro kam dieser Forderung nach und rechtfertigte die Mehrkosten u.a. mit „geänderter Bauleistung“, „Bauzeitverlängerung“ und „Umsetzung der Prüfergebnisse der Prüfstatik“. Dem Gremium war im Verlauf der Baumaßnahme zwar regelmäßig die fortgeschriebene Planung vorgestellt worden, ohne hierbei jedoch etwaige Auswirkungen auf die Kostensituation aufzuzeigen. Dadurch war ihm die Möglichkeit genommen worden, sich erneut mit dem Projekt zu befassen und ggf. Umplanungen und Kosteneinsparungen einzufordern.

Insgesamt waren sowohl die Budgetierung des Gesamtprojekts als auch die Kommunikation über Planungsfortschreibungen, Preisanpassungen sowie geänderte Bauleistungen und somit auch die Beschlusslage für das Gremium unzureichend. Dies führte zu einer, für die Kommune bzw. für das Gremium unerwarteten, jedoch fachlich nachvollziehbaren Kostensteigerung in Höhe von rd. 780.000 € (rd. + 26 %), für die teilweise kein Anspruch auf Förderung bestand.

### 3 Rechtlicher Rahmen

Bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben sind von den Kommunen zahlreiche Vorschriften zu beachten. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Vorschriften, die die Kommunen bei der internen Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den beteiligten Stellen bei der Abwicklung von Bauvorhaben zu beachten haben. Dabei sind v.a. kommunalrechtliche und haushaltsrechtliche Vorschriften relevant, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

#### 3.1 Kommunalrecht<sup>5</sup>

Die Gemeinde handelt als juristische Person durch ihre Organe. Hauptorgane sind nach Art. 29 GO der Gemeinderat und die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister. Sowohl der Gemeinderat als auch die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister haben gesetzlich geregelte Zuständigkeiten und Befugnisse.

Der Gemeinderat ist die Vertretung der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger.<sup>6</sup> Er verwaltet die Gemeinde, soweit nicht die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister selbst entscheidet<sup>7</sup> oder beschließende Ausschüsse bestellt sind<sup>8</sup>. Der Gemeinderat überwacht auch die Gemeindeverwaltung, insbesondere die Ausführung seiner Beschlüsse.

Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister erledigt in eigener Zuständigkeit v.a. die laufenden Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.<sup>9</sup> Der Gemeinderat kann der ersten Bürgermeisterin oder dem ersten Bürgermeister durch die Geschäftsordnung zudem weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen<sup>10</sup> und für die laufenden Angelegenheiten Richtlinien aufstellen<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich der Einfachheit halber auf die Gemeindeordnung (GO). Sie gelten aber entsprechend für die vergleichbaren Regelungen in der Landkreisordnung und in der Bezirksordnung.

<sup>6</sup> Art. 30 Abs. 1 Satz 1 GO

<sup>7</sup> Art. 29 GO

<sup>8</sup> Art. 30 Abs. 2 GO

<sup>9</sup> Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO

<sup>10</sup> Art. 37 Abs. 2 Satz 1 GO

<sup>11</sup> Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GO

Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister kann in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung auch den Gemeindebediensteten einzelne Befugnisse übertragen. Eine darüber hinaus gehende Übertragung auf Bedienstete bedarf der Zustimmung des Gemeinderats.<sup>12</sup>

Die hier kurz skizzierten kommunalrechtlichen Vorschriften zeigen, dass der Gemeinderat das zentrale Organ der Gemeinde darstellt. Durch ihn erfolgt als Ausdruck der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene die Willensbildung der Gemeinde. Das gilt in besonderem Maße für die im Rahmen dieses Beitrags betrachteten kommunalen Bauvorhaben. Da diese in der Regel wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Gemeinde und den damit einhergehenden finanziellen Verpflichtungen keine laufenden Angelegenheiten darstellen, sind die bei Baumaßnahmen wesentlichen Entscheidungen vom Gemeinderat zu treffen und deren Vollzug zu überwachen.

Das Kommunalrecht bietet dem Gemeinderat dabei die Möglichkeit, im Rahmen der Geschäftsordnung oder durch Richtlinien etc. Regelungen für die Planung und Durchführung von Bauvorhaben zu treffen. Dieser Beitrag soll dem Gemeinderat Anregungen und einen Rahmen für eine aus unserer Sicht sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen Gemeinderat, erster Bürgermeisterin oder erstem Bürgermeister und Gemeindeverwaltung bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen liefern.

## 3.2 Haushaltsrecht<sup>13</sup>

### 3.2.1 Rechtsquellen

Regelungen über die kommunale Wirtschaftsführung finden sich in der GO und in den Kommunalhaushaltsverordnungen. Grundlage auch des kommunalen Haushaltsrechts in Bayern ist das Haushaltsgesetz (HGrG). Dessen Teil I enthält Grundsätze für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Bund und Länder sind verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach diesen Grundsätzen zu regeln.<sup>14</sup>

Nach Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO hat die Gemeinde die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Grundlage dieser Regelung ist § 6 HGrG. Danach sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.<sup>15</sup> Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind zudem angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.<sup>16</sup>

Bei den haushaltsrechtlichen Vorschriften wird generell zwischen den **Regelungen zur Haushaltsaufstellung bzw. Veranschlagung von Haushaltsmitteln** und den **Regelungen zur Haushaltsbewirtschaftung bzw. Verausgabung von Haushaltsmitteln** als zwei verschiede-

---

<sup>12</sup> Art. 39 Abs. 2 GO

<sup>13</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich der Einfachheit halber auf die GO und die Vorschriften über die kamerale Haushaltsführung. Sie gelten aber entsprechend für die vergleichbaren Regelungen in der Landkreisordnung, der Bezirksordnung und die doppische Haushaltsführung.

<sup>14</sup> § 1 HGrG

<sup>15</sup> § 6 Abs. 1 HGrG

<sup>16</sup> § 6 Abs. 2 HGrG



nen Phasen des Haushaltskreislaufs unterschieden. Die wesentlichen Regelungen zur Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Bauvorhaben von Kommunen enthält § 10 (Investitionen) KommHV-Kameralistik, die wesentlichen Regelungen zur Verausgabung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen enthält § 27 (Ausgaben des Vermögenshaushalts) KommHV-Kameralistik. Daneben enthält § 29 Nr. 3 KommHV-Kameralistik eine Berichtspflicht gegenüber dem Gemeinderat, wenn erkennbar wird, dass sich die Gesamtausgaben einer Maßnahme des Vermögenshaushalts nicht nur geringfügig erhöhen werden.

### 3.2.2 Veranschlagung von Haushaltsmitteln

Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 KommHV-Kameralistik dürfen Ausgaben für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Bauunterlagen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen sind

1. Angaben über die Kostenbeteiligung Dritter,
2. ein Terminplan mit Angaben der voraussichtlichen Jahresraten und
3. eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen (Folgekosten)

beizufügen. Nach § 10 Abs. 4 und 5 KommHV-Kameralistik sind Ausnahmen hiervon im Einzelfall möglich. Eine Kostenberechnung muss aber stets vorliegen.<sup>17</sup>

Die KommHV-Kameralistik selbst enthält keine Definition des Begriffes der Kostenberechnung. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Kommunalhaushaltsverordnung (VVKommHV)<sup>18</sup> sind die nach § 10 Absatz 3 KommHV-Kameralistik erforderlichen Unterlagen sorgfältig zu erstellen. Nur dann sind sie eine Voraussetzung dafür, dass sparsam und wirtschaftlich gearbeitet wird.<sup>19</sup> Nach Nr. 2.1 VVKommHV zu § 10 „ist bei Hochbauten dabei von einer Entwurfsplanung mit Kostenberechnung auszugehen“. Nach Nr. 2.2 VVKommHV zu § 10 „tritt bei Tiefbaumaßnahmen an die Stelle der Kostenberechnung der Kostenvoranschlag“.

Die RLBau 2020 enthalten für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für sog. Große Baumaßnahmen<sup>20</sup> des Freistaates Bayern entsprechende Regelungen. Grundlage der haushaltsrechtlichen Genehmigung durch den Bayerischen Landtag bzw. den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen ist die sog. Projektplanung, die folgende Bestandteile umfasst<sup>21</sup>:

1. Entwurfsplanung
2. Erläuterungsbericht mit Angabe der energetischen Kenndaten und Ermittlung der Bau-  
nutzungskosten

---

<sup>17</sup> § 10 Abs. 4 Satz 3 und § 10 Abs. 5 Satz 3 KommHV-Kameralistik

<sup>18</sup> Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über Verwaltungsvorschriften zur Kommunalhaushaltsverordnung vom 10.12.1976 (MABl S. 1079), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 24.08.2016 (AllMBl S. 1722) geändert worden ist

<sup>19</sup> Nr. 2 VVKommHV zu § 10

<sup>20</sup> Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtkosten über 3 Mio. €

<sup>21</sup> Abschnitt E, Nr. 2.3 RLBau 2020

3. Genehmigungsplanung<sup>22</sup>
4. Ausführungsplanung<sup>23</sup>
5. Kostenaussage zu den Gesamtkosten, bestehend aus den Baukosten, der Indexierung und den besonderen Risikokosten auf Basis einer Kostenberechnung bzw. der bepreisten Leistungsverzeichnisse
6. Terminplan mit Angaben zum Haushaltsmittelbedarf

Im Hinblick auf die Genauigkeit der Kostenermittlung für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln bei Baumaßnahmen gehen die VVKommHV zu § 10 und Abschnitt E. der RL Bau 2020 mit diesen Vorgaben über die Anforderungen nach § 16 HGrG (Baumaßnahmen, größere Beschaffungsvorhaben, größere Entwicklungsvorhaben) hinaus. Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 HGrG müssen für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen u.a. „Kostenermittlungen“ vorliegen. Durch das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997<sup>24</sup> wurde in § 16 HGrG der Begriff „Kostenberechnungen“ durch den Begriff „Kostenermittlungen“ ersetzt. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt:

*„Der Begriff Kostenermittlung lässt für die tatsächliche Ausgestaltung der vorzulegenden Unterlagen einen weiteren Spielraum zu als der Begriff Kostenberechnung. Die Praxis hat gezeigt, dass für die Haushaltsaufstellung eine Gliederung in der Tiefe der Kostenberechnung nach DIN 276 nicht in jedem Fall erforderlich ist. Die genauen Anforderungen werden in Verwaltungsvorschriften festgelegt. Für die Haushaltsausführung bleibt es bei den strengeren Anforderungen des § 29“.*

Auch nach unserer Auffassung ist es sachlich nicht zwingend geboten, dass für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Bauvorhaben in jedem Fall bereits eine Entwurfsplanung mit Kostenberechnung vorliegt. Entscheidend ist vielmehr, dass zu diesem Zeitpunkt neben einer Ermittlung der Herstellungskosten auch weitere für eine wirtschaftliche Durchführung von Baumaßnahmen bedeutsame Ermittlungen und Unterlagen vorliegen.<sup>25</sup> Auch die VVKommHV zu § 10 lassen diese Auslegung zu. Denn nach Nr. 2 VVKommHV zu § 10 sind die nach § 10 Abs. 3 KommHV-Kameralistik erforderlichen Unterlagen so sorgfältig zu erstellen, dass sparsam und wirtschaftlich gearbeitet wird. Konkretisierend ist nach Nr. 2.1 VVKommHV zu § 10 hierzu bei Hochbauten nur von einer Entwurfsplanung mit Kostenberechnung „auszugehen“. Lässt beispielsweise die Kostenschätzung auf Grundlage einer Vorplanung zusammen mit den weiteren zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Unterlagen eine sparsame und wirtschaftliche Durchführung der Maßnahme erwarten, so ist dies nach unserer Auffassung für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln ausreichend.

---

<sup>22</sup> Grundleistung in der LPH 4 HOAI

<sup>23</sup> Grundleistung in der LPH 5 HOAI

<sup>24</sup> BGBl I S. 3251

<sup>25</sup> Siehe dazu die Zusammenstellung in der Anlage Projekt-Entscheidungsschema „Projekt-Entscheidungsschema“: z.B. Bedarfsermittlung, formulierte Termin- und Kostenziele, Folgekostenermittlung, Ermittlung von Chancen-/Risiko-potenzialen, ggf. Wirtschaftlichkeitsberechnung.

### 3.2.3 Verausgabung von Haushaltsmitteln

Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Kameralistik soll vor Beginn einer Hochbaumaßnahme ein Kostenanschlag nach DIN 276<sup>26</sup> vorliegen. Bei anderen Baumaßnahmen soll nach § 27 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Kameralistik entsprechend verfahren werden. Die VVKommHV zu § 27 enthalten nur die Klarstellung, dass die Inanspruchnahme von Ausgabemitteln im Sinne von § 27 Abs. 1 KommHV-Kameralistik bereits die Vergabe von Aufträgen ist. Das dürfte damit auch der „Beginn“ einer Baumaßnahme im Sinne von § 27 Abs. 2 KommHV-Kameralistik sein.

Die RLBau 2020 enthalten für die Verausgabung von Haushaltsmitteln für Große Baumaßnahmen des Freistaates Bayern ein anderes Regelungssystem. Da die Gesamtkosten auf Basis bepreister Leistungsverzeichnisse bereits Bestandteil der vom Bayerischen Landtag bzw. dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen genehmigten sog. Projektplanung bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln sind, stellen die RLBau 2020 stattdessen darauf ab, ob bei Beginn und im Verlauf einer Baumaßnahme wesentlich von der genehmigten Projektplanung abgewichen werden soll oder die genehmigten Gesamtkosten überschritten werden. In diesem Fall ist nach den RLBau 2020 ein haushaltsrechtlicher Nachtrag durch den Bayerischen Landtag bzw. den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen erforderlich.<sup>27</sup> Bei einer erheblichen Überschreitung der Gesamtkosten darf das Projekt bis zur Genehmigung des Nachtrags nicht fortgeführt werden. Eine Gesamtkostenerhöhung ist nach den RLBau 2020 dann erheblich, wenn sie zu einer Überschreitung der genehmigten Gesamtkosten um mehr als 10 % oder um mehr als 3,5 Mio. € führt, es sei denn, die Erhöhung beruht ausschließlich auf Lohn- und Stoffpreissteigerungen.<sup>28</sup>

Auch § 29 HGrG (Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben) verfolgt wie die RLBau 2020<sup>29</sup> das Prinzip der Bindung an die Haushaltsansätze. Nach § 29 Abs. 1 Satz 2 HGrG darf zu Beginn der Baumaßnahme von den in § 16 HGrG bezeichneten Unterlagen nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist. So soll eine sparsame und wirtschaftliche Durchführung der Maßnahme gewährleistet werden.

Die Kommunalhaushaltsverordnung (Kameralistik) greift dieses Prinzip in § 29 KommHV-Kameralistik auf:

### 3.2.4 Berichtspflicht nach § 29 KommHV-Kameralistik

Nach § 29 Nr. 3 KommHV-Kameralistik ist dem Gemeinderat, Kreistag oder Bezirkstag unverzüglich zu berichten, wenn erkennbar wird, dass sich die Gesamtausgaben einer Maßnahme des Vermögenshaushalts nicht nur geringfügig erhöhen werden. Erläuternde VVKommHV zu § 29 gibt es nicht.

---

<sup>26</sup> Gemeint ist der Kostenanschlag nach DIN 276-1:2008-12 – vergleichbar dem Kostenvoranschlag nach DIN 276:2018-12.

<sup>27</sup> Abschnitt E, Nr. 3.2 RLBau 2020

<sup>28</sup> Nach der „Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen – AKVS 2014“ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (siehe Fn. 4) ist eine Abweichung erheblich, wenn sie zu einer wesentlichen Änderung der Baumaßnahme oder zu einer Kostenüberschreitung von mehr als 15 % der genehmigten Gesamtkosten führt.

<sup>29</sup> Und Art. 54 BayHO für den staatlichen Bereich

Wie § 29 Abs. 1 Satz 2 HGrG<sup>30</sup> enthält auch § 29 Nr. 3 KommHV-Kameralistik mit der „*nicht nur geringfügigen*“ Erhöhung der Gesamtausgaben einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs wird auch bei einer Betrachtung des Einzelfalles schwerlich zu einer bestimmten Zahl führen können, was die Handhabbarkeit der Vorschrift in der Praxis erschwert. Die die Berichtspflicht auslösende „*nicht nur geringfügige*“ Erhöhung der Gesamtausgaben einer Maßnahme wird aber jedenfalls die Schwelle des „*erheblichen Umfangs*“ zusätzlicher Ausgaben im Sinne von Art. 68 Abs. 2 Nr. 2 GO nicht erreichen müssen. Denn dann ist nach dieser Vorschrift eine Nachtragshaushaltssatzung erforderlich und eine zusätzliche Berichtspflicht nach § 29 Nr. 3 KommHV-Kameralistik wäre entbehrlich.

Die RLBau 2020 enthalten Konkretisierungen des unbestimmten Rechtsbegriffes der „*erheblichen Änderung*“ in § 29 Abs. 1 Satz 2 HGrG. Entsprechende konkretisierende Regelungen können auch die Gremien der Kommunen für ihren Bereich erlassen und damit für ihre spezifischen Verhältnisse<sup>31</sup> definieren, wann eine „*nicht nur geringfügige*“ Erhöhung der Gesamtausgaben einer Maßnahme vorliegt.

### 3.3 Zwischenergebnis

Die einschlägigen kommunalrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften enthalten nur wenige Vorgaben, die die Kommunen bei der internen Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den beteiligten Stellen bei der Abwicklung von Bauvorhaben zu beachten haben. Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens können die Kommunen die internen Zuständigkeiten und Abläufe für ihren Bereich, und angepasst an ihre jeweiligen konkreten Bedürfnisse, eigenständig regeln. Dies bietet den kommunalen Bauherren die Möglichkeit, die Abwicklung von Bauprojekten nach ihren spezifischen Bedürfnissen zielorientiert zu gestalten.

## 4 Hinweise und Empfehlungen für die Praxis

### 4.1 Bauherrenaufgaben, die nicht delegiert werden sollten

Das Risiko von Kosten- und Terminüberschreitungen kann reduziert werden, wenn die Kommune frühzeitig und klar definierte Ziele für Umfang, Standard, Zeit und Kosten festlegt. Spätere Änderungen an diesen Zielvorgaben haben regelmäßig erhebliche, insbesondere finanzielle Auswirkungen auf das Bauprojekt.

In der Praxis führen unklare Vorstellungen, fehlende rechtzeitige Entscheidungen und Änderungen während der Bauzeit zu vermeidbaren Problemen und zusätzlichen Kosten. Die Prüfungs- und Beratungspraxis zeigt, dass hier oft auch die Bedeutung der Planungskosten unterschätzt wird, die einen erheblichen Teil der Gesamtkosten eines Bauvorhabens darstellen. Nachträgliche Änderungen an bereits gebilligten Planungsständen führen in der Regel zu beträchtlichen Mehrkosten und häufig auch zu Streitigkeiten mit den Planern über Mehrvergütungsansprüche, was laufende Projekte zusätzlich belastet.

---

<sup>30</sup> „nicht erhebliche Änderung“

<sup>31</sup> Größe der Kommune, Haushaltsvolumen, Bautätigkeit, Organisation der Verwaltung etc.

Kommunen müssen ihre personellen und finanziellen Ressourcen effizient nutzen und die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachten. Die Kommune steht vor der Aufgabe, ihren Bedarf unter Einsatz möglichst geringer finanzieller Mittel zu decken.<sup>32</sup>

Wegen ihrer besonderen Bedeutung für das Gelingen eines Bauprojekts, insbesondere auch dessen Wirtschaftlichkeit, sollten bestimmte Aufgaben von der Kommune selbst verantwortet und nicht auf externe Dritte, die andere Ziele verfolgen, delegiert werden.<sup>33</sup> Dies folgt auch aus der grundlegenden Verpflichtung des kommunalen Bauherrn, die Interessen der öffentlichen Hand und der Bürger angemessen zu vertreten und die verfügbaren finanziellen Mittel wirtschaftlich einzusetzen.

Die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben eines kommunalen Bauherrn umfassen neben der Festlegung von Projektvorgaben und allen zeitkritischen Entscheidungen insbesondere nachstehende Schlüsselbereiche:

#### 4.1.1 Entscheidung über den Bedarf und Zweck des Bauprojekts

- Selbstständige sowie kritische Festlegung des Bedarfs und Zwecks des Bauprojekts
- Abstimmung mit dem späteren Nutzer
- Strategische Entscheidungen, die nicht an Dritte delegiert werden sollten, um den Interessen der Kommune zu entsprechen; z.B. die Betriebsart einer Küche in Bildungseinrichtungen (Voll- oder Regenerierküche) oder die Nutzung einer Sporthalle für regelmäßige Theateraufführungen als Versammlungsstätte

#### 4.1.2 Festlegung des Finanzierungskonzeptes

- Eigenverantwortliche Festlegung des Budgets für das Bauprojekt
- Bestimmung der Finanzierungsstrategie zur Gewährleistung einer angemessenen Haushaltsführung und Transparenz

#### 4.1.3 Festlegung von Standards

- Definition von Qualitäts- und Sicherheitsstandards
- Erstellung eigener Baurichtlinien, um sicherzustellen, dass Bauvorhaben den Notwendigkeiten der Kommune entsprechen

---

<sup>32</sup> sog. Minimalprinzip als Ausfluss des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

<sup>33</sup> Siehe hierzu auch Geschäftsbericht BKPV 2010; Bauausgaben der Kommune, Abschnitt 3 c)

#### 4.1.4 Außenwirkung, Partizipation („Stakeholder“)

- Kommunikation mit der Öffentlichkeit und ggf. Bürgerbeteiligung in geeigneten Fällen (z.B. Umgehungsstraßen, Umbau von allgemein zugänglichen und nutzbaren Kommunalf Flächen)
- Bereitstellung von Informationen, Durchführung von öffentlichen Konsultationen und Berücksichtigung von Bürgerfeedback

#### 4.1.5 Wesentliche Entscheidungen in Vergabeverfahren

- Treffen wesentlicher Entscheidungen im vergaberechtlichen Rahmen (z.B. Freigabe Leistungsbeschreibungen, Auswahl Zuschlagskriterien, Zuschlagsentscheidung)
- Sicherstellung der rechtlichen Konformität unter Berücksichtigung der Interessen der Kommune bei der Auswahlentscheidung

#### 4.1.6 Anordnungen, Projektentscheidungen und rechtsverbindliche Aufgaben

- Durchsetzung von Bauherrenentscheidungen zum Erreichen der Projektziele
- Beantragung erforderlicher Einwilligungen oder Genehmigungen
- Vertragsabschlüsse mit Vertragsabwicklung
- Rechtsgeschäftliche Abnahmen der Bau- und Planungsleistungen
- Zahlungen

#### 4.1.7 (Oberste) Überwachungs- und Kontrollaufgaben

- Kostenermittlungen
- Ausschreibungsunterlagen
- Planungs- und Projekttermine
- Projektfortschritte
- Bauausführungsqualität
- Überwachung von Nachträgen und Bauabrechnungen

Die Übertragung z.B. der Überwachungs- und Kontrollaufgaben an externe Planer bzw. Projektsteuerer ist möglich. Es sollte dennoch im Eigeninteresse des kommunalen Bauherrn liegen, ein zumindest stichprobenartiges Monitoring sicherzustellen. Die beschriebenen Bauherrenaufgaben dienen letztendlich dazu sicherzustellen, dass die Interessen und die Verpflichtungen der Kommune angemessen berücksichtigt werden. Dieses Aufgabenportfolio erfordert ein hohes Maß an Verantwortung, Disziplin und der nötigen Transparenz seitens des kommunalen Bauherrn. Hierbei können von der Kommune für die Durchführung von Bauvorhaben definierte Standardabläufe eine wertvolle Unterstützung darstellen (siehe dazu im Folgenden die Abschnitte 4.2 bis 4.4 und die Anlagen zum Beitrag).

## 4.2 Welche Vorbereitungen sind zum Projekteinstieg zu treffen?

### 4.2.1 Projekt-Organigramm – Identifikation der Projektbeteiligten und Verteilung der Aufgaben

An der Planung und Durchführung einer Baumaßnahme sind in der Regel eine Vielzahl interner und externer Stellen beteiligt. Grundlage einer gelungenen Projektabwicklung ist es auch, bereits zu Beginn des Projekts alle Beteiligten zu identifizieren und die spezifischen Aufgaben gemäß ihrer Rolle und Verantwortlichkeit festzulegen. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle relevanten Informationen frühzeitig vorliegen und notwendige Entscheidungen von der zuständigen Stelle auf fundierter Grundlage getroffen werden.<sup>34</sup>

Ein Organigramm mit klar definierten Aufgaben- und Rollenverteilungen ist für Bauprojekte der öffentlichen Hand daher unverzichtbar. Es bildet die Grundlage für eine effiziente Organisation und bietet Vorteile wie klare Verantwortlichkeiten, effiziente Kommunikation, verbessertes Risikomanagement, effektives Ressourcenmanagement und einheitliche Compliance mit rechtlichen Anforderungen. Eine transparente Struktur fördert die effektive Zusammenarbeit, erleichtert Dokumentation und Berichterstattung und trägt letztlich zum Erfolg des Bauprojekts bei.

Anlage 6.2 zu diesem Beitrag enthält eine Übersicht über mögliche Beteiligte eines kommunalen Bauvorhabens und kann als Grundlage für Überlegungen für ein Projektorganigramm dienen. Die hierbei zur effektiven Abwicklung erforderlichen und den Beteiligten zuzuordnenden spezifischen Aufgaben sind individuell zu klären, zu definieren und ggf. vertraglich zu vereinbaren.

### 4.2.2 Die Bedeutung einer konsequenten und zielgerichteten Bedarfsermittlung

Ausgangspunkt jeder sparsamen und wirtschaftlichen Beschaffung ist eine sorgfältige Bedarfsermittlung. Das gilt angesichts der hohen Herstellungs- und Folgekosten auch und gerade für Bauvorhaben. Mit der DIN 18205<sup>35</sup> steht den Bauherren dabei eine Norm für die Vorgehensweise bei der Bedarfsplanung im Bauwesen zur Verfügung. Auch die RLBau 2020<sup>36</sup> betonen die Bedeutung der Bedarfsermittlung und der DIN 18205 für öffentliche Auftraggeber, um das Risiko von späteren kostenintensiven Bedarfsänderungen zu minimieren. Dabei liegt nach den RLBau 2020 die Verantwortung für eine umfassende und solide Bedarfsermittlung beim späteren Nutzer des Gebäudes.<sup>37</sup> In Abschnitt B (Projektentwicklung) der RLBau 2020 wird dazu ausgeführt:

*„Das **Fundament** einer termin- und kostengerechten Projektrealisierung ist die **rechtzeitige und verbindliche Bedarfsplanung** (Anforderungen gemäß DIN 18205:2016-11) des Nutzers.“*

Wegen der besonderen Bedeutung der Bedarfsermittlung können die staatlichen Stellen nach den RLBau 2020 bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Projekts externe Leistungen beauftragen, um eine fundierte Grundlage für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu schaffen.

---

<sup>34</sup> Siehe dazu die „vergessene“ hauseigene Liegenschaftsverwaltung im Beispiel in Abschnitt 2.3

<sup>35</sup> Bezugnahme DIN 18205:2016-11 Bedarfsplanung im Bauwesen

<sup>36</sup> Siehe Fn. 3

<sup>37</sup> Zur Erforderlichkeit, Rollen und Verantwortlichkeiten vorab festzulegen, siehe Abschnitt 4.2.1

Ein zentraler Bezugspunkt für die Anforderungen an eine umfassende Bedarfsermittlung findet sich im Fragenkatalog der DIN 18205. Dieser Fragenkatalog setzt klare Standards für die Definition und Analyse verschiedener Aspekte, die bei der Planung und Durchführung von Bauprojekten berücksichtigt werden sollten. Insbesondere werden folgende Aspekte im Rahmen der Bedarfsermittlung betrachtet:

- Zweck und Umfang des Projekts
- Projektbeteiligte (Bauherr, Nutzer, Planer, Berater)
- Gesetzliche Bestimmungen
- Sonstige Einflüsse (Behörden, Nachbarn, Versorger etc.)
- Finanzrahmen
- Zeitplan
- Betriebliche Anforderungen
- Grundstück, Baugrund, vorhandene Bausubstanz
- Anforderungen an das Bauwerk (Fläche, Geschosse, Ver- und Entsorgung)
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Diese Fragen dienen als Leitfaden, um alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen und einen umfassenden Überblick über die Anforderungen und Rahmenbedingungen eines Bauprojekts zu erhalten. Dies legt den Grundstein für eine strukturierte, transparente und rechtssichere Planung sowie Durchführung von Bauprojekten und ist auch für die kommunalen Bauherren von zentraler Bedeutung.

### **Was sind Inhalt der DIN 18205:2016-11 (Bedarfsplanung im Bauwesen) und ihre Ziele?**

Die DIN 18205 befasst sich mit der Vergabe und Abwicklung von Bauleistungen. Sie setzt grundlegende Regeln und Verfahren fest, um einen strukturierten und transparenten Ablauf bei Bauprojekten sicherzustellen. Im Kontext öffentlicher Bauherren spielt die DIN 18205 eine besonders wichtige Rolle, da sie die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern bildet. Folgende Aspekte sind dabei für öffentliche Bauherren hervorzuheben:

**Strukturierte Projekterfassung:** Die DIN 18205 legt eine strukturierte Vorgehensweise bei der Projekterfassung fest. Dies erleichtert öffentlichen Bauherren die Planung und Durchführung von Bauprojekten, indem klare Projektschritte und -ziele definiert werden.

**Rechtssicherheit und Transparenz:** Die Norm ermöglicht eine rechtlich sichere und transparente Erfassung der erforderlichen Projektleistungen und -ziele. Dies ist besonders wichtig für öffentliche Bauherren, um sicherzustellen, dass der Projektprozess nachvollziehbar und im Einklang mit rechtlichen Vorgaben<sup>38</sup> erfolgt.

---

<sup>38</sup> Beispielsweise städtebauliche Vorgaben wie Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, §§ 34 ff. BauGB, Emissions-, Natur-, Wasserschutz, oder nutzungsbedingte Vorgaben wie die Erforderlichkeit zur Anwendung der Versammlungsstättenverordnung (VStättV) mit zentraler Auswirkung auf die Objekt- bzw. TGA-Planung



**Qualitätssicherung:** Die DIN 18205 setzt Standards für die Qualitätssicherung bei der Projekterfassung zur Ziel- und Lösungsfindung. Dies ist entscheidend für öffentliche Bauherren, um sicherzustellen, dass die Projektziele von Anbeginn der Planung klar definiert werden und in der Konzept-, Planungs- und Ausführungsphase den erforderlichen Qualitätsstandards entsprechen.

**Risikominimierung:** Durch die Anwendung der Norm sowie durch eigenverantwortlich festgelegte Projektziele können öffentliche Bauherren Risiken bei der Durchführung von Bauprojekten erheblich minimieren. Dies erfolgt durch die klare Festlegung von z.B. Projektzielen und Qualitätsstandards oder auch Verantwortlichkeiten und Fristen.

**Konsolidierung von Prozessen:** Die DIN 18205 unterstützt die Konsolidierung von Projektentwicklungs- und Abwicklungsprozessen. Dies erleichtert die effiziente Verwaltung der Projektentwicklung von Bauprojekten für öffentliche Bauherren, indem ein Standard angewendet wird, der Spielraum für eine eigenverantwortliche bzw. projektspezifische Fortschreibung im Projektentwicklungsprozess zulässt.

**Festlegung der Projektziele:** Die Norm trägt zur Festlegung klarer Projektziele bei, indem sie Anforderungen an z.B. die Projektbeschreibung, Zeitpläne und Qualitätsstandards aufzeigt. Dies unterstützt den öffentlichen Bauherren und den Nutzer, die Erwartungen und Anforderungen präzise zu formulieren, zu kommunizieren sowie evaluierbar von Projektbeginn an zu dokumentieren.

Insgesamt unterstützt die DIN 18205 öffentliche Bauherren dabei, Bauprojekte vom Projektstart an effizienter und transparenter durchzuführen, was die Qualität der Ergebnisse erhöhen und Projektrisiken minimieren kann. Die Anwendung der Norm kann zudem dazu beitragen, Missverständnisse zu vermeiden, den Projektprozess zu optimieren und die Zusammenarbeit zwischen Bauherren, Auftragnehmern und insbesondere dem Nutzer zielgerichtet zu erleichtern. Die DIN 18205 bietet zusammengefasst

- eine methodische Herangehensweise zur Ermittlung der Bedürfnisse des Auftraggebers,
- eine gezielte Aufarbeitung dieser Bedürfnisse als „Bedarf“ und
- dessen Umsetzung in bauliche Anforderungen

unter Berücksichtigung der Belange des Nutzers.

Um unerwartete oder überzogene Nutzeransprüche zu vermeiden, empfiehlt es sich, die Bedarfsplanung nicht ausschließlich dem Nutzer zu überlassen. Vielmehr ist eine wesentliche Beteiligung und Abstimmung mit dem Bauherrenvertreter, beispielsweise durch Delegation an das Bauamt, sinnvoll. Basierend auf unserer Erfahrung ist es zweckmäßig, dass der Bauherr den Nutzer von Projektbeginn einbindet, lenkt und leitet, um eine kooperative Planung zu ermöglichen, die auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit beruht und nicht auf einem bloßen zeitlichen Ablauf.

### 4.3 Welche weiteren Projektschritte sind für ein erfolgreiches Projekt erforderlich?

#### 4.3.1 Projekt-Ablaufschema und Projekt-Entscheidungsschema

Die Ablaufschemata (vgl. Anlagen 6.3 und 6.4) stellen einen möglichen Vorschlag und eine Grundlage für interne Regelungen der Kommune dar, die dann für alle Beteiligten verbindlich sein sollten. In ihnen sollten das Verfahren sowie die Zuständigkeiten für die Planung, Genehmigung und Umsetzung der kommunalen Baumaßnahmen geregelt sein. Die Schemata können grundsätzlich für alle Baumaßnahmen und damit verbundene Beschaffungen mit erheblichen Projektgesamtkosten angewendet werden. Die Wertgrenzen für die Zuständigkeiten wären hierbei auf Grundlage der spezifischen kommunalen Strukturen festzulegen.

Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei Bedarfsanforderungen, Qualitätsansprüchen und Maßnahmendurchführung regelmäßig zu berücksichtigen. Die Wirtschaftlichkeit umfasst neben den Herstellungskosten auch jährliche Folgekosten und Aspekte der Nachhaltigkeit über den gesamten Lebenszyklus. Bauliche Maßnahmen müssen transparent in der mittelfristigen Haushaltsplanung (vgl. Abschnitt 3.2.2) dargestellt werden. Fördermittelansprüche sind frühzeitig zu klären und bei Änderungen des Bedarfs oder des Planungskonzeptes ist eine ergänzende Programmgenehmigung vorzulegen.

#### 4.3.2 Konsequente, iterative Projektprozesse

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung stellen wir wiederholt fest, dass erforderliche Projektschritte fehlen, nicht dokumentiert sind oder (vermeidbar) wiederholt werden müssen. Teilweise sind die Projektschritte auch unvollständig, oberflächlich oder lückenhaft vorbereitet und durchgeführt.<sup>39</sup>

Dies führt zu erheblichen Unstimmigkeiten in der Projektabwicklung, die zu vermeidbaren Zusatzkosten aufgrund von wiederholten Leistungen bis hin zu kostenintensiverer baubegleitender Planung führen können. Das beginnt häufig bereits bei der Projektinitiierung und der oft vernachlässigten Bedarfsplanung (vgl. Abschnitt 4.2.2) und zieht sich dann über die Projektumsetzung bis zum Projektabschluss.

Ein derartiger Verlauf kann durch ein frühzeitiges iteratives Vorgehen bereits in der Bedarfsplanung verhindert werden, indem maximale planerische und nutzerspezifische Fachkompetenz sowie Erfahrung in ähnlichen Bauvorhaben einbezogen werden. Dies sollte bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt im Projekt geschehen.

In Bezug auf die Leistungsphasen der HOAI bedeutet Planung die schrittweise dokumentierte und konkretisierte Simulation der angestrebten Realität durch Zeichnungen, Berechnungen und Beschreibungen. Dieser Prozess muss bis zu achtmal wiederholt werden, um ein physisch eindeutiges Ergebnis im Objekt zu erzielen (Bedarfsplanung, ggf. Wettbewerb, Vorentwurf, Entwurf, Genehmigungsplanung, Ausführungsplanung, Ausschreibung, Objektleitung).

Der Begriff „iterativ“ beschreibt die damit verbundene, schrittweise Annäherung an das Projektziel durch mehrfache Wiederholung des Planungsverfahrens, unter wechselseitiger Einbindung der

---

<sup>39</sup> Siehe dazu auch die Beispiele aus der Prüfungs- und Beratungspraxis in Abschnitt 2.3

Beteiligten, basierend auf den vorangegangenen Ergebnissen und unter Voraussetzung der künftigen Planungsschritte (Arbeitshypothesen). Dabei werden bei jedem Planungsschritt das Gesamtprojekt und seine Gesamtziele betrachtet.

Während der Bedarfsplanung erfolgen iterative Planungsschleifen, die das Gesamtprojekt in Bezug auf Projektergebnisse, Planungs- und Realisierungsprozesse sowie die Nutzungsphase antizipieren. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse führen zur Definition projektbestimmender Einflussfaktoren und Parameter, die für die bauliche Planung gewichtet, priorisiert, optimiert und schließlich als Zielstellung festgelegt werden.

Die Notwendigkeit kleiner, iterativer Planungsschritte in der Bedarfsplanung zu Beginn eines Projekts, gefolgt von immer umfangreicheren iterativen Planungsschleifen in den weiteren Projektphasen, soll hier nochmals betont werden. Dies führt zu einem immer präziseren Bild des zu errichtenden Bauwerks, wobei eine unscharfe, aber ganzheitliche Betrachtung aller Aspekte des Projekts zu jedem Zeitpunkt von wesentlicher Bedeutung ist.

Für eine zielgerichtete Projektabwicklung empfehlen wir, die Durchführung von Baumaßnahmen im Regelfall gemäß den in den Anlagen aufgezeigten Prozessschritten (6.3 Projekt-Ablaufschema; 6.4 Projekt-Entscheidungsschema) abzuwickeln.

#### 4.4 Einbindung des Gremiums in die Projektentscheidungen

Die für das Gelingen eines Bauprojekts, v.a. dessen wirtschaftliche Durchführung, wesentlichen Entscheidungen sind insbesondere in den frühen Projektphasen zu treffen. Da das Gremium das zentrale Organ der Kommune ist und hier der demokratisch legitimierte Willensbildungsprozess stattfindet<sup>40</sup>, sollte sich dies auch in einer entsprechenden Beteiligung des Gremiums in diesen Phasen widerspiegeln.

Das beginnt mit dem Entschluss, ein bestimmtes Bauvorhaben überhaupt durchzuführen. Da die finanziellen Mittel der Kommune naturgemäß nicht unbegrenzt sind, gehört es zu den wesentlichen Aufgaben des Gremiums, die verschiedenen finanzwirksamen Bedürfnisse innerhalb der Kommune mit den finanziellen Ressourcen durch Priorisierung von Projekten in Einklang zu bringen.<sup>41</sup>

In diesem Zusammenhang wird das Gremium auch den zu verwirklichenden Bedarf festlegen und bereits Kosten- und Terminziele benennen, die bei der Beauftragung von Planungsleistungen in den Verträgen mit den Planern berücksichtigt werden sollten.<sup>42</sup> Die Bedarfsermittlung selbst wird in der Regel von der Verwaltung im Zusammenwirken mit den Nutzern und ggf. Externen etc. erfolgen.

Die sog. **Vorplanung**<sup>43</sup> beinhaltet die Erarbeitung eines umfassenden **Konzeptes für den Baukörper**. Dies umfasst die Gestaltung, die Anordnung der Nutzungen, die Erschließung, die Versorgung, die Konstruktion sowie die Erstellung eines Terminplans, einer Kostenschätzung und

---

<sup>40</sup> Siehe Abschnitt 3.1

<sup>41</sup> Siehe Anlage 6.4 „Projekt-Entscheidungsschema“: Grundsatz-/Projektbeschluss

<sup>42</sup> Siehe Anlage 6.4 „Projekt-Entscheidungsschema“: Bedarfsgenehmigung

<sup>43</sup> LPH 2 der HOAI

die Berücksichtigung bauordnungsrechtlicher Bedingungen sowie der Wirtschaftlichkeit. Wegen der im Vergleich zu späteren Planungsphasen bei der Vorplanung grundsätzlich noch bestehenden Offenheit und der damit verbundenen Gestaltungsspielräume ist es geboten, dass sich das Gremium mit ggf. bestehenden verschiedenen Planungsvarianten (nach gleichen Anforderungen) auseinandersetzt und eine Variante als Grundlage für die weitere Planung genehmigt.<sup>44</sup> In diese Phase gehören auch Überlegungen hinzu, wie der festgestellte und genehmigte Bedarf am wirtschaftlichsten gedeckt werden kann. Hierfür können im Einzelfall Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Varianten, ggf. unter Inanspruchnahme externer Leistungen<sup>45</sup>, erforderlich sein. Zum Vergleich der Wirtschaftlichkeit verschiedener Varianten (z.B. Instandsetzung Bestandsgebäude, Neubau, Erweiterungsbau) sind auch die Baunutzungskosten als Folgekosten im Sinne von § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 KommHV-Kameralistik<sup>46</sup> grob zu ermitteln, da diese die Baukosten über einen längeren Zeitraum teilweise deutlich überschreiten und daher bei der Entscheidung mitberücksichtigt werden müssen.

Die sog. **Entwurfsplanung**<sup>47</sup> umfasst zusammengefasst die Erarbeitung des Entwurfs mit **abschließender Darlegung der Baugestalt** sowie der **Lösung der Planungsaufgabe**. Ausgehend von der Vorplanung, ggf. mit der Wahl einer Variantenausführung, erfolgt die Ausarbeitung eines konkreten Entwurfs. Die Entwurfsplanung beinhaltet Planzeichnungen wie Grundrisse und Schnitte, Materialangaben sowie die Massen der Bauteile. Sie umfasst auch die Koordination und Integration der Fachplanerleistungen sowie Verhandlungen über die Genehmigungsfähigkeit. Des Weiteren werden eine Kostenberechnung und ein fortgeschriebener Terminplan erstellt. Die Objektbeschreibung enthält insbesondere Angaben, die aus den Plänen nicht ersichtlich sind, wie beispielsweise Art und Aufbau von Baukonstruktionen. Die Lösung der Planungsaufgabe muss technisch und rechtlich umsetzbar sein und die Vorgaben des Bauherrn sowie die Belange des Nutzers berücksichtigen. Die abschließende Abstimmung mit dem Nutzer ist unerlässlich. Bei innovativen Ideen ist der Nachweis der Realisierbarkeit als Voraussetzung zur Genehmigung empfehlenswert. Mit der Entwurfsplanung und deren Festlegungen enden die sog. kreativen Planungsphasen und Bauherr und Planer „einigen“ sich auf eine bestimmte Planung als Grundlage für die weiteren Leistungsphasen. Die Entwurfsplanung und die mit dieser vom Planer zu erstellende Kostenberechnung sollte daher dem Gremium vorgelegt und von diesem genehmigt werden.<sup>48</sup>

Im weiteren Projektverlauf ist eine Beteiligung des Gremiums dann nicht mehr bei allen zu treffenden Projektentscheidungen<sup>49</sup> erforderlich. Die Genehmigungs- und die Ausführungsplanung bauen auf der Entwurfsplanung auf und setzen diese für die jeweiligen Anforderungen im Baugenehmigungsverfahren bzw. für die Ausführung der Bauleistungen durch die Unternehmen um. Bei der Vergabe der Aufträge an die ausführenden Firmen sind von den Kommunen und den sie bei der Vergabe unterstützenden Planern die Regeln des Vergaberechts<sup>50</sup> zu beachten, die bei

---

<sup>44</sup> Siehe Anlage 6.4 „Projekt-Entscheidungsschema“: Vorplanungsgenehmigung

<sup>45</sup> Nach HOAI 2021 Besondere Leistung der LPH 2

<sup>46</sup> Siehe Abschnitt 3.2.2

<sup>47</sup> LPH 3 der HOAI

<sup>48</sup> Siehe Anlage 6.4 „Projekt-Entscheidungsschema“: Entwurfsgenehmigung bzw. Projektgenehmigung

<sup>49</sup> Siehe dazu die Zusammenstellung der zu treffenden Projektentscheidungen in der Anlage 6.4 „Projekt-Entscheidungsschema“

<sup>50</sup> Siehe dazu die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich vom 31.07.2018 (AIIMBI S. 547), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 19.09.2023 (BayMBI Nr. 481) geändert worden ist (sog. IMBek)

der Auswahl der Unternehmen nur begrenzt auszufüllende Spielräume zulassen. Eine Beteiligung des Gremiums ist insoweit nur erforderlich, soweit dies nach Geschäftsordnung etc. für den wirksamen Abschluss von Verträgen und Nachträgen erforderlich ist.<sup>51</sup>

Eine Beteiligung des Gremiums ist im weiteren Projektverlauf aber sinnvoll oder gar geboten, soweit sich **wesentliche** Änderungen zu den vom Gremium in den frühen Projektphasen festgelegten oder genehmigten Kosten, Terminen oder Unterlagen ergeben. Im Sinne eines geordneten Projektablaufes und im Sinne von Transparenz und Rechtssicherheit für alle Beteiligten ist es zu empfehlen, dass das Gremium als zentrales Organ der Kommune im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit<sup>52</sup> in der Geschäftsordnung oder in „Baurichtlinien“ etc. definiert, wann von einer erheblichen Änderung in diesem Sinne auszugehen ist. In diesem Zusammenhang könnte auch festgelegt werden, wann eine die Berichtspflicht nach § 29 KommHV-Kameralistik gegenüber dem Gremium auslösende, „nicht nur geringfügige“ Erhöhung der „Gesamtausgaben einer Maßnahme“ vorliegt. Dazu sollten auch für jedes Projekt<sup>53</sup> die „Gesamtausgaben der Maßnahme“ beziffert und vom Gremium beschlossen werden. Ob und in welchem Umfang das Gremium bei weiteren Änderungen<sup>54</sup> beteiligt werden soll, kann von der Kommune, abgestimmt auf ihre jeweiligen spezifischen Verhältnisse<sup>55</sup>, entschieden und entsprechend geregelt werden.

Ebenfalls zu empfehlen ist eine abschließende Behandlung des Projekts im Gremium.<sup>56</sup> Zu diesem Zweck sollte die Verwaltung dem Gremium beispielsweise darlegen, ob und inwieweit die ursprünglichen Projektziele<sup>57</sup> erreicht wurden und inwieweit Prognosen<sup>58</sup> zutreffend waren. So können die Beteiligten die getroffenen Annahmen und Entscheidungen evaluieren und ggf. interne Prozesse für künftige Projekte weiterentwickeln.

## 5 Fazit

Für eine zielgerichtete und möglichst kosten- und termingerechte Abwicklung von Bauvorhaben müssen die auf kommunaler Seite verschiedenen Beteiligten koordiniert zusammenarbeiten. Erleichtert wird dies, wenn bereits zu Beginn einer Maßnahme die Rollen und Aufgaben verteilt und die Abläufe für alle Beteiligten transparent definiert sind.

Des Weiteren ist für eine erfolgreiche Projektabwicklung von Bedeutung, dass erforderliche Planungszeiten angemessen berücksichtigt und Projektschritte nicht übereilt durchgeführt oder ausgelassen werden.

---

<sup>51</sup> Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GO bzw. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LKrO und Art. 33a Abs. 1 Satz 2 BezO

<sup>52</sup> Siehe dazu Abschnitt 3.1

<sup>53</sup> Beispielsweise auf der Grundlage der Kostenberechnung der Entwurfsplanung

<sup>54</sup> Beispielsweise angelehnt an die Regelungen des sogenannten Änderungsmanagements der RLBau 2020 auch bei wesentlichen Abweichungen von der genehmigten Planung

<sup>55</sup> Größe der Kommune, Haushaltsvolumen, Bautätigkeit, Organisation der Verwaltung etc.

<sup>56</sup> Siehe Anlage 6.4 „Projekt-Entscheidungsschema“: Projektgesamtentwicklung

<sup>57</sup> Beispielsweise Termine und Kosten

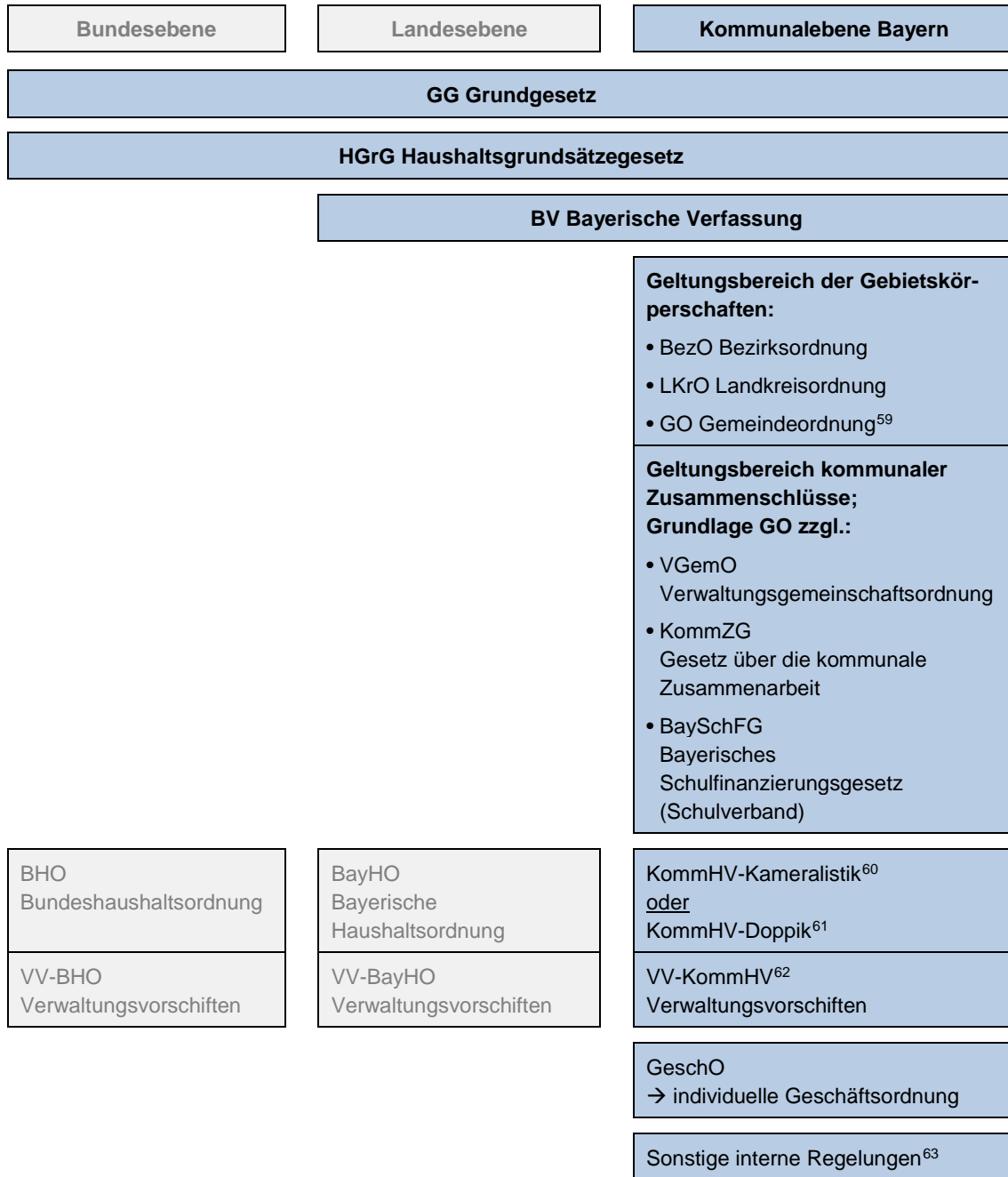
<sup>58</sup> Beispielsweise Terminplan, Kostenprognosen, Chancen-/Risikobetrachtungen etc.

Dieser Beitrag möchte die kommunalen Entscheidungsträger dazu anregen, bisherige Prozesse kritisch zu hinterfragen, und dazu ermutigen, Prozesse für die Abwicklung kommunaler Bauvorhaben erstmals oder neu zu definieren. Angesichts der mit Bauvorhaben regelmäßig verbundenen erheblichen Investitionen ist insoweit v.a. das Gremium als das für die Willensbildung der Kommune zentrale Organ gefordert.

## 6 Anlagen

Die Abwicklung von Baumaßnahmen kann im Regelfall gemäß den in den Anlagen dargelegten Schritten unter termingerechter Beteiligung aller erforderlichen Projektbeteiligten erfolgen. Etwaige Delegationen von Befugnissen für Entscheidungen obliegen der eigenverantwortlichen Festlegung durch die Kommunen. Die Übertragung von Befugnissen könnte beispielsweise durch die Erstellung einer „Baurichtlinie“ mit klar definierten Zuständigkeiten erfolgen.

## 6.1 Übersicht Rechtsrahmen



<sup>59</sup> Geltungsbereich Gemeinden, Märkte, Städte, Große Kreisstädte und kreisfreie Städte

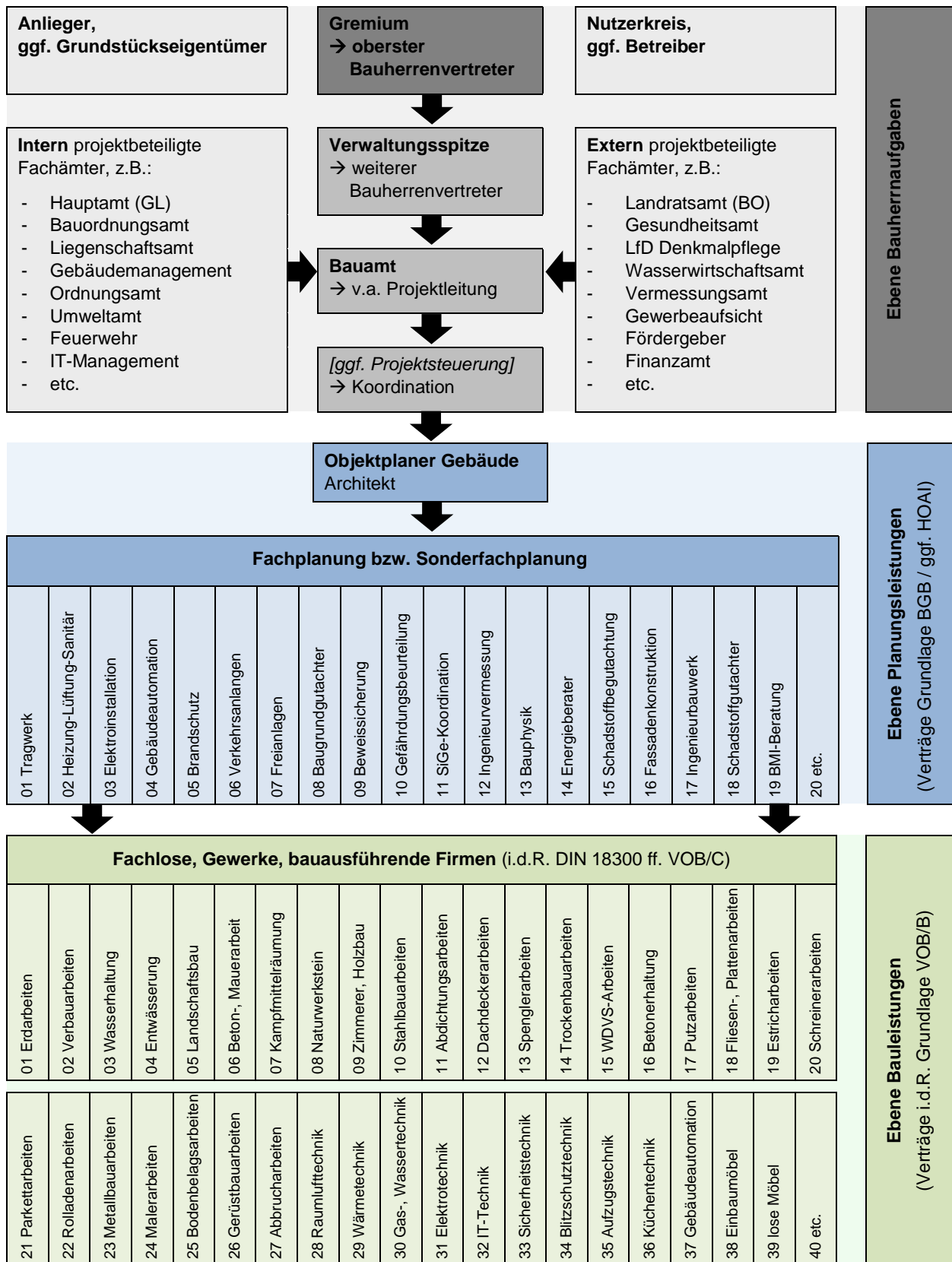
<sup>60</sup> Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der **Kameralistik**

<sup>61</sup> Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der **doppelten kommunalen Buchführung**

<sup>62</sup> Verwaltungsvorschriften zur Kommunalhaushaltsverordnung

<sup>63</sup> Sonstige verwaltungsinterne Regelungen, z.B. Vergaberichtlinien, Wertgrenzen, Baudurchführungsrichtlinien, Delegationsbefugnisse, Dienstanweisungen

## 6.2 Projekt-Organigramm (Beispiel Hochbau)





### 6.3 Projekt-Ablaufschema

Iterative Projektphasen	Projekt-Stufe (AHO) <sup>64</sup>	LPH (HOAI) <sup>65</sup>	Planungs-Leistungen (HOAI)	Projekt-Entscheidungen
Bedarfsanalyse mit Konzeptphase	---	LPH -1	<i>Projektstart</i>	<b>Grundsatz-/Projektbeschluss</b> → <b>Projektauftrag</b>
		LPH 0 <sup>66</sup>	<i>Bedarfsplanung</i>	<b>Bedarfs- bzw. Programmgenehmigung</b> → <b>mit Vorplanungsauftrag</b>
	Planung	LPH 1	Grundlagenermittlung	<b>Vorplanungsgenehmigung</b> → <b>mit Entwurfsauftrag</b>
		LPH 2	Vorplanung	
Planungsphase		LPH 3	Entwurfsplanung	<b>Entwurfs- bzw. Projektgenehmigung</b> → <b>mit Ausführungsauftrag</b>
		LPH 4	Genehmigungsplanung	<b>Vergabevorbereitungsgenehmigung (= Baubeginn)</b> → <b>mit Ausschreibungsauftrag</b>
	Ausführungsvorbereitung	LPH 5	Ausführungsplanung	
		LPH 6	Vorbereitung der Vergabe	
Ausführungsphase mit Projektabschlussphase		LPH 7	(Mitwirkung bei der) Vergabe	<b>Vergabegenehmigung</b> → <b>mit Umsetzungsauftrag</b>
				<b>Ggf. ergänzende Projektgenehmigung</b> → <b>mit Umsetzungsauftrag</b> <sup>67</sup>
	Ausführung	LPH 8	Objektüberwachung	<b>Objektübergabe an Bauherren</b> → <b>Abnahmen</b>
	Projektabschluss	LPH 9	Objektbetreuung	<b>Auf Grundlage der Gesamtprojektentwicklung</b> → <b>„Entlastung“ der Verwaltung</b>

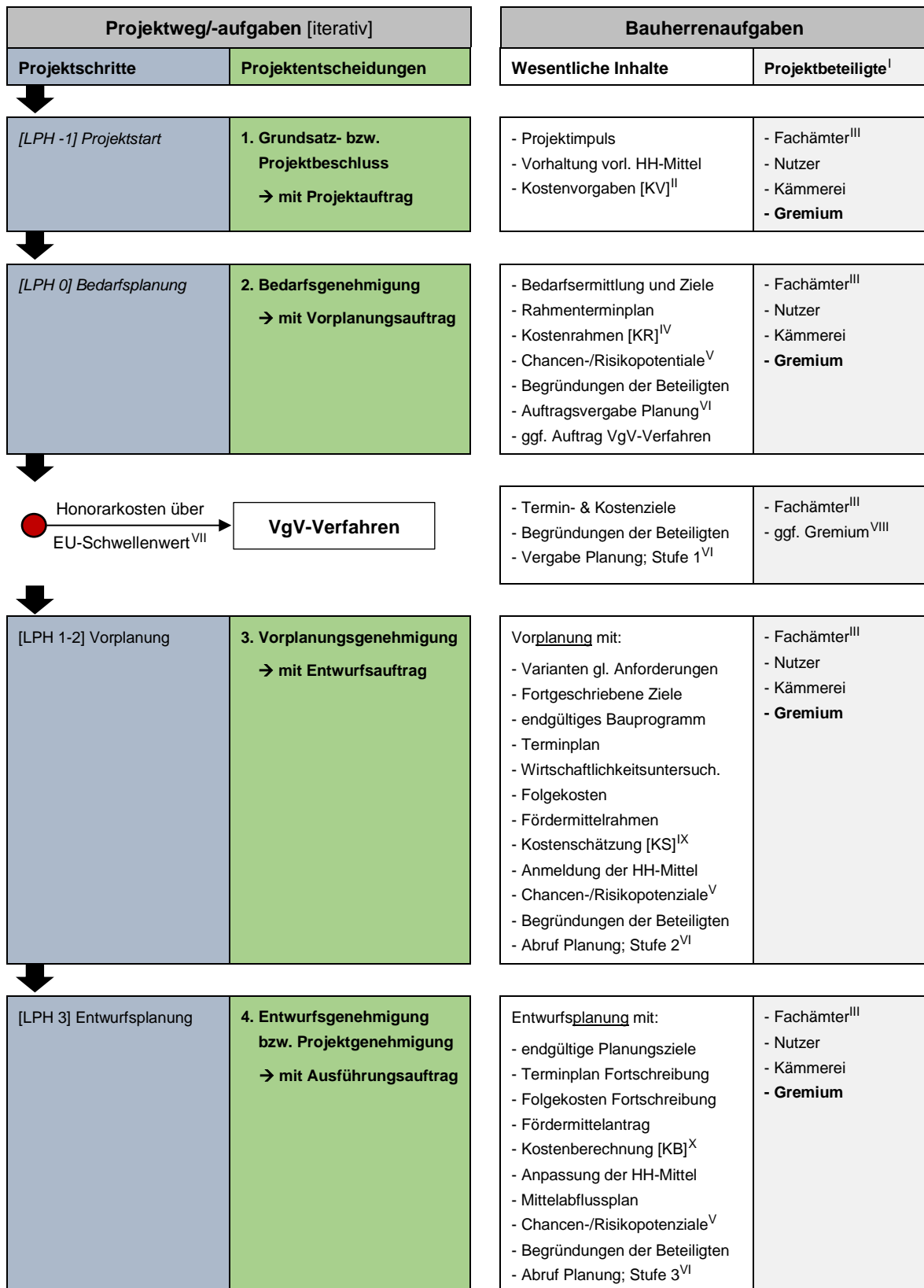
<sup>64</sup> AHO – Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.

<sup>65</sup> Leistungsphasen, die kursiv geschrieben sind, finden keine Grundlage in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)

<sup>66</sup> LPH 0, z.B. Fraunhofer IRB, Handbuch Projektsteuerung – Baumanagement, 6. Auflage, 92 ff., 194 f.

<sup>67</sup> Beispielsweise für Mehrkosten aufgrund der Konjunkturlage, Planungsmängel oder Bauzeitverlängerung

## 6.4 Projekt-Entscheidungsschema



Projektweg/-aufgaben [iterativ]		Bauherrenaufgaben	
Projektschritte	Projektentscheidungen	Wesentliche Inhalte	Projektbeteiligte <sup>1</sup>
[LPH 4] Genehmigungsplanung	---	Unterlagen bauordnungrechtl. Genehmigung	- Fachamt <sup>XI</sup>
[LPH 5] Ausführungsplanung	---	<u>Ausführungsplanung</u> mit: - konkretisierter Werkplanung - bepreiste LV's - Terminplan Fortschreibung - mind. vorzeitiger Baubeginn - Kostenkontrolle [KK] <sup>XII</sup> - Kostenvoranschlag [KVA] <sup>XIII</sup> - ggf. Anpassung HH-Mittel - ggf. Anpassung Mittelabfluss - Chancen-/Risikopotenziale <sup>V</sup> - Begründungen der Beteiligten	- Fachamt <sup>XI</sup> - ggf. Nutzer - ggf. Kämmerei <sup>XIV</sup> - ggf. Gremium <sup>XIV</sup>
[LPH 6] Vorbereitung Vergabe (= Baubeginn)	5. Vergabevorbereitungsgenehmigung (im Bedarfsfall <sup>XIV</sup> ) → m. Ausschreibungsauftrag		
[LPH 7] Vergabe	6. Vergabegenehmigung (im Bedarfsfall <sup>XIV</sup> ) → mit Umsetzungsauftrag  und ggf. → erg. Projektgenehmigung	<u>Auftragsvergabe</u> mit: - Vergabepaket 1; mind. 60 % - Terminplan Fortschreibung - Kostenkontrolle [KK] <sup>XII</sup> - Kostenanschlag [KA] <sup>XV</sup> ff. - ggf. Anpassung HH-Mittel - ggf. Anpassung Mittelabfluss - Begründungen der Beteiligten - Abruf Planung; Stufe 4 <sup>VI</sup>	- Fachamt <sup>XI</sup> - ggf. Kämmerei <sup>XIV</sup> - ggf. Gremium <sup>XIV</sup>
[LPH 8] Objektüberwachung	7. Vergabegenehmigung Nachträge (im Bedarfsfall <sup>XIV</sup> ) → mit Umsetzungsauftrag	<u>Projektüberwachung</u> mit: - Chancen-/Risikoentwicklung - Umsetzung Terminplan - Abruf Fördermittel - Kostenkontrolle [KK] <sup>XII</sup> - vorl. Kostenfeststellung [KF] <sup>XVI</sup> - rechtsgeschäftliche Abnahme	- Fachamt <sup>XI</sup> - ggf. Kämmerei <sup>XIV</sup> - ggf. Gremium <sup>XIV</sup>
[LPH 9] Objektbetreuung	8. Empfehlung Schlussbericht, Projektgesamtentwicklung → „Entlastung“ d. Verwaltung	<u>Gesamtentwicklung</u> mit: - Chancen-/Risikoentwicklung - Umsetzung Terminplan - Abruf Fördermittel - Kostenkontrolle [KK] <sup>XII</sup> - vorl. Kostenfeststellung [KF] <sup>XVI</sup> - Umsetzung Mittelabfluss - Begründungen der Beteiligten	- Fachämter <sup>III</sup> - ggf. Nutzer - Kämmerei - <b>Gremium</b>
<b>Projektabschluss</b> (Nach Inbetriebnahme Übergang Bauunterhalts- bzw. Instandhaltungsphase mit ggf. Instandsetzung)			

## Hinweise

- I Projektbeteiligte der bedarfsauslösenden Kommune, unabhängig von externen Planern sowie politischen „Fraktionsabstimmungen“
- II Die Kosten werden in diesem Beitrag auf Grundlage der **DIN 276\_2018-12** „Kosten im Bauwesen“ dargestellt.  
**Kostenvorgaben [KV]** gemäß Abschnitt 4.6 DIN 276\_2018-12: *„Kostenvorgaben dienen dazu, Kosten zu begrenzen, die Kostensicherheit zu erhöhen, Investitionsrisiken zu vermindern und frühzeitige Alternativüberlegungen in der Planung zu fördern. (...)“*
- III Fachämter; z.B. das bedarfsauslösende Fachamt und das für die bauliche Umsetzung verantwortliche Fachamt (vgl. Anlage: Projekt-Organigramm, Ebene Bauherrenaufgaben)
- IV **Kostenrahmen [KR]** gemäß Abschnitt 4.3 Stufen der Kostenermittlung (ff.) hier Abschnitt 4.3.2 DIN 276\_2018-12: *„Der Kostenrahmen dient der Entscheidung über die Bedarfsplanung, grundsätzlichen Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsüberlegungen sowie der Festlegung einer Kostenvorgabe. (...)“*
- V Chancen- & Risikopotenziale; transparente Darlegung von projektbezogenen Unsicherheiten unter Berücksichtigung einer honorarunwirksamen Risikorücklage. Auch nach der RL Bau 2020 sind die projektbezogenen Risiken bei der Ermittlung der Gesamtkosten zu berücksichtigen.
- VI Wir empfehlen als Vertragsgrundlage eine stufenweise Beauftragung der Planer wie folgt:  
Stufe 1 [LPH 1 und 2] → Stufe 2 [LPH 3] → Stufe 3 [LPH 4 bis 7] → Stufe 4 [LPH 8 und 9]
- VII Für die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswertes siehe für weitere Informationen unter: [www.vergabeinfo.bayern.de](http://www.vergabeinfo.bayern.de)
- VIII Für VgV-Verfahren bei Planungsleistungen ist die Beteiligung des Gremiums bzw. der Kämmererei nicht zwingend notwendig. Denkbar, z.B. bei grundlegenden Entscheidungen, Bewerberauswahl eines 2-stufigen VgV-Verfahrens.
- IX **Kostenschätzung [KS]** gemäß Abschnitt 4.3.3 DIN 276\_2018-12: *„Die Kostenschätzung dient der Entscheidung über die Vorplanung. (...)“*. In Verbindung mit einer kritischen Kostenkontrolle [KK] vgl. hierzu Fn. XII
- X **Kostenberechnung [KB]** gemäß Abschnitt 4.3.4 DIN 276\_2018-12: *„Die Kostenberechnung dient der Entscheidung über die Entwurfsplanung. (...)“*. In Verbindung mit einer kritischen Kostenkontrolle [KK] vgl. hierzu Fn. XII
- XI Fachamt; in der Regel das für die bauliche Umsetzung verantwortliche Fachamt (z.B. Bauamt, Hoch- oder Tiefbauamt)
- XII **Kostenkontrolle [KK]** gemäß Abschnitt 4.4 DIN 276\_2018-12: *„Die Kostenkontrolle dient der Überwachung der Kostenentwicklung und als Grundlage für die Kostensteuerung. (...)“* i.V. mit Abschnitt 4.5 Kostensteuerung: *„Die Kostensteuerung dient der zielgerichteten Beeinflussung der Kostenentwicklung und der Einhaltung von Kostenvorgaben.“*
- XIII **Kostenvoranschlag [KVA]** gemäß Abschnitt 4.3.5 DIN 276\_2018-12: *„Der Kostenvoranschlag dient den Entscheidungen über die Ausführungsplanung und die Vorbereitung der Vergabe. (...)“*. Dies sollte regelmäßig auf Grundlage bepreister Leistungsverzeichnisse sowie unter Berücksichtigung einer kritischen Kostenkontrolle [KK] erfolgen; vgl. hierzu Fn. XII
- XIV Für die LPH 6 bis 8: Beteiligung des Gremiums bei einer gemäß interner Regelung (Geschäftsordnung, „Baurichtlinien“ etc.) festgelegten Kostenerhöhung um beispielsweise 10 % im Vergleich zu den genehmigten Gesamtbaukosten der Kostenberechnung oder soweit sonst nach Geschäftsordnung etc. für den wirksamen Abschluss von Verträgen und Nachträgen erforderlich (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GO bzw. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LKrO und Art. 33a Abs. 1 Satz 2 BezO)
- XV **Kostenanschlag [KA]** gemäß Abschnitt 4.3.6 DIN 276\_2018-12: *„Der Kostenanschlag dient den Entscheidungen über die Vergaben und die Ausführung. Der Kostenanschlag wird (...) in mehreren Schritten aufgestellt (...)“*.
- XVI Die Entlastung der Verwaltung erfolgt auf Grundlage einer transparenten „vorläufigen“ **Kostenfeststellung [KF]**. Die endgültige **KF** mit sämtlichen Ausgaben erfolgt naturgemäß erst nach Abschluss der LPH 9 und liegt somit frühestens vier Jahre nach Inbetriebnahme abschließend vor.