

Mitteilung

des Rechnungshofs

Jahresbericht 2026 zur Haushaltsrechnung 2024 (vgl. Drucksache 18/300)

hier: Beitrag Nr. 24 – Baustellenplanung bei Baumaßnahmen des Landes (Kapitel 1208)

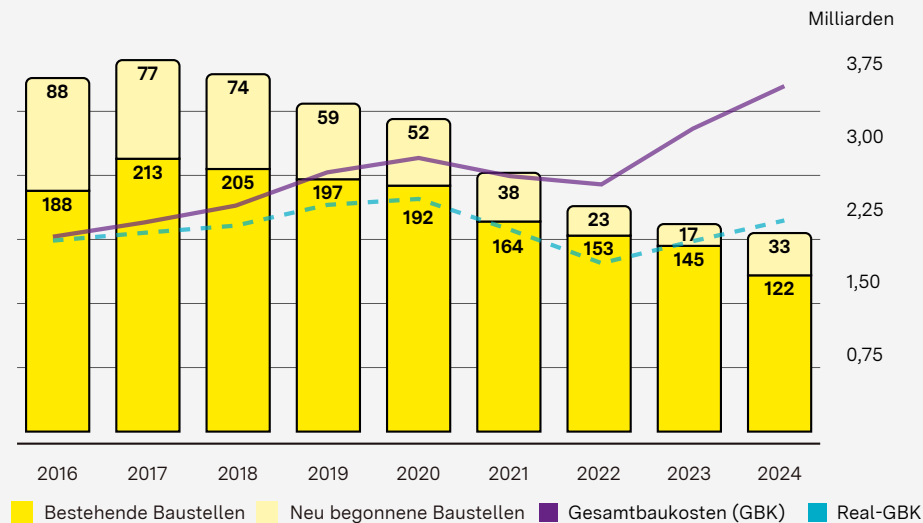
Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2026, Az.: RHP3-0451.1-25/3/3:

Das Land plante die Baustelleneinrichtung mehrerer Neubaumaßnahmen unzureichend und nicht rechtzeitig. Dies führte zu vermeidbaren Mehrkosten. Zudem wurden Nebenleistungen von Bauunternehmen und Planungsleistungen für Baustellen doppelt beauftragt und vergütet.

24.1 Ausgangslage

Das Land als Bauherr betreibt, vertreten durch seinen Landesbetrieb Vermögen und Bau, mehr als 150 Baustellen für große Baumaßnahmen. Die Anzahl gleichzeitiger Baustellen hatte 2017 ihren Höchststand mit 290 und ist seitdem stark rückläufig. Dagegen verdoppelte sich die Summe ihrer Gesamtbaukosten seit 2016 innerhalb von 9 Jahren von rund 2 auf 4 Mrd. € (siehe Abbildung 24-1). Betrachtet man die realen Gesamtbaukosten, also ohne die statistische Baupreissteigerung, verbleibt eine Steigerung von 11 %. Die Anzahl neu begonnener Baustellen lag 2024 mit 33 nahezu gleichauf mit 35 fertiggestellten Baustellen.

Abbildung 24-1: Anzahl (n) der Baustellen und Kosten (€) nach Jahren

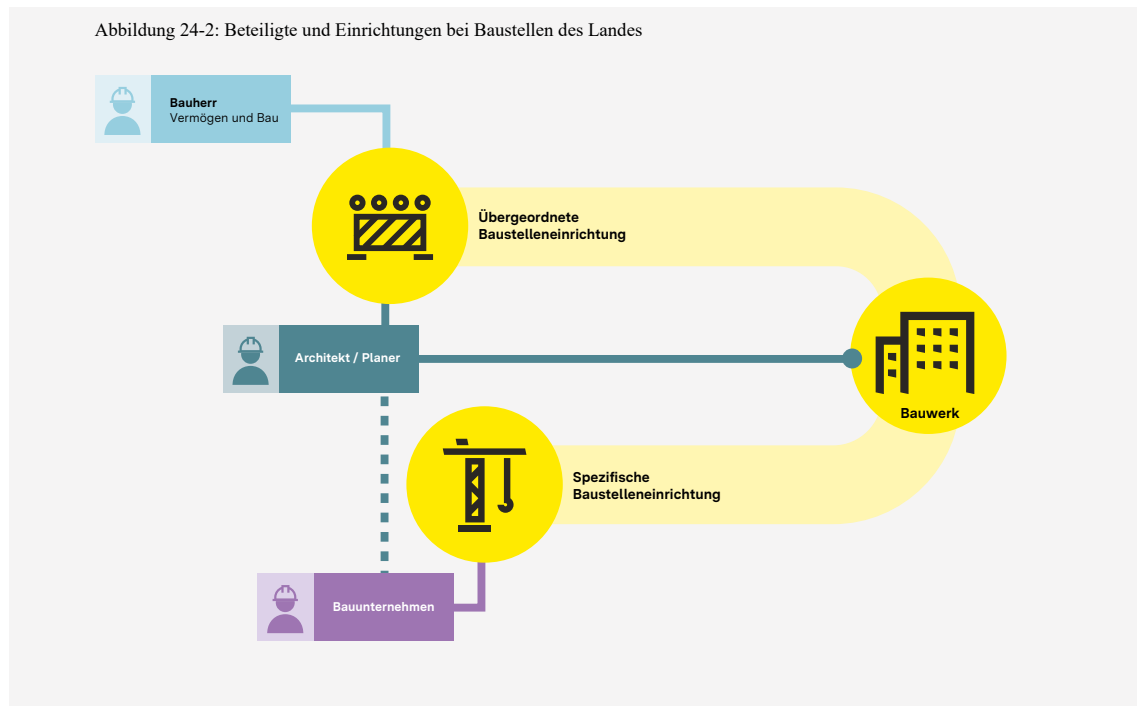


Unter Berücksichtigung der real gestiegenen Gesamtbaukosten um rund 10 %, bei gleichzeitigem Rückgang der Anzahl von Baustellen, ergibt sich im Mittel eine Verdoppelung der realen Gesamtbaukosten je Baumaßnahme. Die Auswertung zeigt, dass die großen Baumaßnahmen des Landes zunehmend größer und komplexer werden, was zu längeren Bauzeiten führt. Von den 2016 begonnenen Maßnahmen dauerten zwei Drittel kürzer als 3 Jahre. Im Jahr 2022 waren dies zum Vergleich nur noch ein Sechstel der Maßnahmen. Die mittlere Bauzeit großer Baumaßnahmen erhöhte sich von 2016 bis 2022 von 3 auf 4 Jahre.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau trägt gemeinsam mit den von ihm beauftragten freiberuflich Tätigen und den Bauunternehmen die Verantwortung für einen effizienten Baustellenbetrieb. Er und die freiberuflich Tätigen planen und schreiben die übergeordnete Baustelleneinrichtung wie beispielsweise den Bauzaun, die Verkehrsinfrastruktur auf der Baustelle und die Baustromversorgung aus. Diese wird durch die spezifische Baustelleneinrichtung der Bauunternehmen ergänzt. Sie umfasst beispielsweise Kräne, Maschinen oder Lagercontainer und wird von den Bauunternehmen für ihren Arbeitsbereich in eigener Verantwortung geplant und ausgeführt (siehe Abbildung 24-2).

Mit der Planung der übergeordneten Baustelleneinrichtung nimmt der Landesbetrieb Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Baustellenbetriebs. Zwar bleibt es den Bauunternehmen selbst überlassen, inwieweit sie die Arbeiten in ihrem Arbeitsbereich wirtschaftlich mit höherem technischem Einsatz oder höherem Personalaufwand kalkulieren. Gleichwohl erhöht eine nicht bedarfsgerechte übergeordnete Baustelleneinrichtung die Kosten der unternehmensspezifischen Baustelleneinrichtung oder den Aufwand des Unternehmens und damit die Kosten der Bauleistung. Stellt der Landesbetrieb einen Bauaufzug als übergeordnete Baustelleneinrichtung allen Unternehmen zur Verfügung, müssen diese keine eigenen Bauaufzüge für ihre jeweiligen Arbeiten vorsehen und kalkulieren.

Der Rechnungshof untersuchte bei neun großen Neubaumaßnahmen die Kosten für die übergeordnete Baustelleneinrichtung, die Qualität der Baustellenplanung sowie das anteilige Honorar der freiberuflich Tätigen.



24.2 Prüfungsergebnisse

Für die Prüfung wurden die Baustellenplanungen in Komplexitätskategorien unterteilt, damit Vergleiche der Baustelleneinrichtung möglich sind. Dazu wurden die Anforderungen aus den wesentlichen Bauumständen wie beispielsweise aus der Größe und Lage des Baugrundstücks oder des Gebäudeentwurfs identifiziert. Zudem beeinflussen vorgesehene Bauprozesse wie beispielsweise die Vorfertigung von Bauteilen, Montagetechniken und die Materiallogistik die Komplexität. Der Rechnungshof unterteilte die geprüften Baumaßnahmen in drei Kategorien nach ihrer Komplexität (siehe Tabelle 24-1).

Tabelle 24-1: Komplexitätskategorien der geprüften Neubauten

Komplexität	Neubau	Gesamtbaukosten zur Bauunterlage
Hoch	Justizvollzugsanstalt Rottweil	280 Mio. €
	Institutsgebäude VCC Konstanz	25 Mio. €
	Entlastungsbau PH Freiburg	23 Mio. €
	Meiereihof Uni Hohenheim	21 Mio. €
	Fakultät FH Aalen	26 Mio. €
Mittel	Bienenkunde Uni Hohenheim	10 Mio. €
	IMBIT Uni Freiburg	32 Mio. €
	Mensa FH Aalen	17 Mio. €
Gering	Kälberstall Aulendorf	5 Mio. €

Bei fünf der neun Neubaumaßnahmen wurde die Komplexität der Baustellenplanung als hoch, bei drei Neubaumaßnahmen als mittel und beim Neubau Kälberstall in Aulendorf als gering bewertet.

24.2.1 Kosten für den Baubetrieb wurden unzureichend ermittelt

Große Baumaßnahmen des Landes werden regelmäßig nach Abschluss der Leistungsphase 3 nach HOAI¹ (Entwurfsplanung) in den Staatshaushaltsplan aufgenommen. Die Leistungsphase 3 umfasst dabei eine konkrete Planung sowie eine Kostenberechnung nach DIN 276. Hierbei werden die Kosten der übergeordneten Baustelleneinrichtung mit einer Mengenermittlung und Erläuterung ermittelt. Die Kosten für die unternehmensspezifische Baustelleneinrichtung werden dagegen nicht separat ausgewiesen, sondern zusammen mit den Kosten für die Bauleistung kalkuliert.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kosten für die übergeordnete Baustelleneinrichtung durch die freiberuflich Tätigen oft unzureichend ermittelt wurden. Trotz hoher Komplexität der Baustellenplanung berechneten sie bei drei dieser fünf Neubauten die Kosten für die übergeordnete Baustelleneinrichtung pauschal und ohne Mengenermittlung oder weitere Erläuterung.

Bei einem Teil der untersuchten Kostenberechnungen enthielten diese auch separate Kostenansätze für unternehmensspezifische Baustelleneinrichtungen (Unternehmenscontainer, Lagerstätten, Kräne oder das Einrichten des Arbeitsbereichs). Werden Kostenansätze sowohl separat als auch in den Kosten der Bauleistung erfasst, werden sie für die freiberuflich Tätigen doppelt honorarwirksam.

¹ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

Abbildung 24-3: Sehr beengte, innerstädtische Baustelle (Pädagogische Hochschule Freiburg)



Abbildung 24-4: Unternehmensspezifische Baustelleneinrichtung
(Justizvollzugsanstalt Rottweil)



24.2.2 Nebenleistungen mit eigenen Positionen in Ausschreibungen

In der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ist im Teil C bzw. den Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Baustellen jeder Art nach DIN 18299 geregelt, dass Nebenleistungen nicht separat ausgeschrieben und vergütet werden müssen. Sie gehören zur Bauleistung und sind mit den vereinbarten Preisen abgegolten. Dies gilt beispielsweise für die spezifische Baustelleneinrichtung der Unternehmen, Anlieferungen oder den Materialtransport auf der Baustelle.

Der Landesbetrieb schrieb bei der Mehrzahl der Baumaßnahmen Nebenleistungen mit eigenständigen Positionen aus. Dies kann gemäß VOB Teil C ausnahmsweise erfolgen, wenn die Nebenleistungen kostenrelevant sind und selbstständig vergütet werden sollen.

Diese eigenständigen Positionen für Nebenleistungen stellen ein Risiko für Widersprüche im Leistungsverzeichnis, spekulative Angebotspreise und Doppelvergütung dar.

24.2.3 Vergütung von Nebenleistungen durch Nachträge

Werden Änderungen der erforderlichen Nebenleistung notwendig, kann dies entweder an unzureichenden Angaben zur Baustelle im Leistungsverzeichnis oder an der unzureichenden Kalkulation des Auftragnehmers liegen. Die Unternehmen forderten bei nahezu allen Baumaßnahmen nachträgliche Vergütungen von Nebenleistungen.

In mehreren Fällen wies der Landesbetrieb die Vergütung von Nebenleistungen in Nachträgen zutreffend zurück. Sie waren nicht mit eigenständigen Positionen beauftragt. Sie lagen daher im Verantwortungsbereich der Unternehmen. So lehnte das Land beim Neubau IMBIT² in Freiburg eine Mehrkostenforderung von 200.000 € für die Änderung des Kranstandorts gegenüber der Planung ab. Der Landesbetrieb verwies auf die Eigenverantwortung des Unternehmens für die Nebenleistung und einigte sich auf eine stark reduzierte Vergütung von weniger als 10.000 €.

In anderen Fällen wurden jedoch Nachtragsforderungen für Nebenleistungen beauftragt oder vergütet, obwohl diese im Verantwortungsbereich der Unternehmen lagen. Die Nachtragsbegründungen enthielten keine Belege dafür, dass unzureichende Angaben im Leistungsverzeichnis ursächlich waren.

24.2.4 Gesonderte Beauftragung zur Planung der Baulogistik

Der Landesbetrieb beauftragte die Planung des Baustellenbetriebs in Einzelfällen als Spezialplanung „Baulogistik“. Dies kann bei Baustellen mit außergewöhnlich hohen Anforderungen begründet sein. Beispiele dafür sind Baustellen mit innerstädtischer Lage ohne Flächenreserven, innerhalb eines Sicherheitsbereichs oder mit sehr komplexen Anforderungen an den Bauablauf.

Die Leistungen und das Honorar für die Spezialplanung Baulogistik werden seit 2011 durch den AHO (Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung) geregelt. Eine eindeutige Abgrenzung zu den Planungen der HOAI besteht nicht, da die aufgeführten Leistungen weitgehend identisch benannt und in dieselben Leistungsphasen unterteilt sind.

² Institute for Machine-Brain Interfacing Technology

Bei keiner der neun geprüften Baumaßnahmen wurde eine Baulogistikplanung nach AHO beauftragt. Der Rechnungshof untersuchte daher die Aufträge zur Baulogistik beim Neubau des Justizvollzugskrankenhauses in Stuttgart-Stammheim und beim Neubau MaReCum³ in Mannheim (siehe Abbildung 24-5).

Abbildung 24-5: Baustelle MaReCum am Universitätsklinikum Mannheim



Der vom Landesbetrieb geschätzte Auftragswert für die Vergabe der Baulogistikplanung lag bei beiden Maßnahmen deutlich unter den eingereichten Angeboten. Bei der nationalen Vergabe zum Neubau MaReCum überstieg das günstigste Angebot mit 550.000 € die Auftragswertschätzung um mehr als das Dreifache. Der Landesbetrieb kürzte nach Angebotseingang den Umfang des Auftrags soweit, dass der Schwellenwert für EU-weite Vergaben nicht überschritten wurde. Nach Auftragsvergabe erhöhte der Landesbetrieb den Auftragsumfang mit Nachträgen wieder auf rund das Doppelte bzw. 475.000 €. Die Bauarbeiten wurden im Oktober 2024 begonnen und sollen voraussichtlich Ende 2027 abgeschlossen sein.

Die Baulogistikplanung für den Neubau Justizvollzugskrankenhauses in Stuttgart-Stammheim schrieb der Landesbetrieb europaweit aus. Lediglich zwei Bieter gaben ein Angebot ab. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Ausschreibungsunterlagen keine geeignete Grundlage für einen funktionierenden Preis- und Leistungswettbewerb waren. Sie beschrieben die Leistung nicht eindeutig und enthielten weder nähere Angaben zur Planungsaufgabe noch zum Leistungsumfang. Zudem umfassten sie keine Planung zum Bauvorhaben, da zum Ausschreibungszeitpunkt noch kein Architekt beauftragt war.

Der Rechnungshof verglich die Honorare für die Baulogistikplanung nach AHO mit dem anteiligen HOAI-Honorar für die fünf Baustellenplanungen mit hoher Komplexität. Das spezifische Honorar war im Verhältnis zu den Bauwerkskosten bei den AHO-Verträgen höher. Beim Neubau MaReCum überstieg es den Durchschnitt der Planungen nach HOAI geringfügig, beim Neubau Justizvollzugskrankenhauses deutlich.

³ Mannheimer Reformierte Curriculum für Medizin und Medizinnahe Berufe

24.3 Empfehlungen

24.3.1 Baustellen rechtzeitig und hinreichend planen

Bei komplexen Baustellen sollte das Land die freiberuflich Tätigen zu einer belastbaren Planung und Beschreibung der Baustelle bereits zur Bauunterlage anhalten (Leistungsphase 3 nach HOAI, Entwurfsplanung).

24.3.2 Anti-Claim-Management intensivieren

Bei der Prüfung und Beauftragung von Nachträgen sollte das Land Vergütungsforderungen für Nebenleistungen zurückweisen, wenn diese nicht hinreichend begründet sind. Der Landesbetrieb sollte sein Anti-Claim-Management hierzu besser aufstellen.

24.3.3 Planungen für die Baulogistik nur ausnahmsweise separat beauftragen

Das Land sollte die separate Fachplanung der Baulogistik nach AHO nur in Ausnahmefällen und bei Baustellen mit sehr hoher Komplexität beauftragen. Bei der Beauftragung sollten AHO-Leistungen eindeutig von HOAI-Leistungen abgegrenzt werden.

24.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium führt aus, dass sich die aus den Prüfungsergebnissen abgeleiteten Empfehlungen grundsätzlich mit den strategischen Zielsetzungen des Ministeriums deckten. So könnte sich die für eine wirtschaftliche Umsetzung erforderliche Baustellenplanung in einem größeren Umfang in frühere Leistungsphasen verlagern. Dies werde noch intensiver beachtet.

Nach Auskunft des Ministeriums könnten Baustellen-Logistikplanungen einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Baudurchführung leisten. Der Landesbetrieb werde bei Maßnahmen mit hoher Komplexität bereits mit der Leistungsphase 3 eine belastbare Planung der Baustelle einfordern. Hierbei sei auf eine klare Abgrenzung zwischen AHO- und HOAI-Leistungen zu achten.

Das Anti-Claim-Management des Landesbetriebs sei in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt worden. Aufgrund der zunehmenden Komplexität steige auch der Betreuungsaufwand. Die Auftragnehmer betrieben ein immer aggressiveres Claim-Management, woran sich der Landesbetrieb weiter ausrichte.