

Karin Binnewies / Jana Stibbe / Friedrich Stratmann /
Ralf Tegtmeyer

Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen

Teil 2: Umsetzungsempfehlungen für die Übertragung
der Bauherrenfunktion auf Hochschulen

Forum
Hochschulentwicklung

3 | 2016

Jana Stibbe
Telefon: +49 511 1699-2917
E-Mail: stibbe@his-he.de

Karin Binnewies
Telefon: +49 511 1699-2910
E-Mail: binnewies@his-he.de

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.
Goseriede 13a | 30159 Hannover | www.his-he.de
November 2016

Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen

Abbildungsverzeichnis	II
Vorbemerkung	1
1 Einleitung	3
1.1 Hintergrund.....	3
1.2 Ziel und Vorgehensweise	4
2 Bauherrenaufgaben, Beteiligte und Zuständigkeiten	9
2.1 Bauherrenfunktion als Eigentümeraufgabe (Exkurs)	9
2.2 Beteiligte im Landesbau	10
2.3 Bauherrenaufgaben und Verteilung der Zuständigkeiten	13
3 Große Baumaßnahmen – Bauherrenfunktion bei Hochschulen	21
3.1 Definition Baumaßnahmen nach RBBau.....	22
3.2 Qualität der Unterlagen	23
3.3 GNUE-Verfahren – Bauherrenfunktion bei Hochschulen	25
4 Sicherstellung der staatlichen Einflussnahme und Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen	29
4.1 Grundsätzliches	29
4.2 Instrumente der Einflussnahme in Sachen „Aufsicht“	30
4.2.1 Rechtsaufsicht	30
4.2.2 Fachaufsicht im engeren Sinne	30
4.2.3 Genehmigungsvorbehalte im Kontext von „Fachaufsicht“	31
4.2.4 Berufliche Aufsicht im Sinne der RL Bau.....	32
4.2.5 Landes- und hochschulische Entwicklungsplanung	33
5 Finanzierung, haushaltstechnische Abwicklung und Budgetierung	35
5.1 Haushaltsveranschlagung.....	35
5.2 Mittelbewirtschaftung	37
5.3 Budgetierung – Empfehlung zur mittel- und langfristigen Finanzplanung	38
5.4 Finanzmittel der Hochschulen für Hochschulbau außerhalb des Landeshaushalts... 39	
6 Controlling, Informationsaustausch und Regelwerke	41
6.1 Controlling, Berichtswesen und Dokumentation	41
6.1.1 Controlling-, Berichts- und Dokumentationspflicht bei Baumaßnahmen laut RL Bau/LHO	41
6.1.2 (Baumaßnahmen) übergreifendes Berichts- und Dokumentationswesen sowie Controlling	42
6.2 Verwendung von Regelwerken.....	42
6.3 Wissenstransfer	43
7 Anforderungen an die Hochschule	45
7.1 Organisation der Aufgabenwahrnehmung	47
7.1.1 Aufbauorganisation	47
7.1.2 Prozess „Große Baumaßnahmen“	49

7.2	Personal	69
7.2.1	Qualifikationsanforderungen beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“	69
7.2.2	Erforderliche personelle Kapazität – Personalbemessungen	71
7.3	Erforderliche Instrumente zur Aufgabenwahrnehmung „Bauherrenfunktion“	77
7.3.1	Rechnungswesen, Berichte und Dokumentation	77
7.3.2	Technische Ausstattung	80
7.3.3	Interne Handbücher/Regelwerke	81
7.4	Berücksichtigung der Landesbauverwaltung	82
8	Fazit	85

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Hochschulbaumaßnahmen des Landes – Beteiligte und Beziehungen bei Bauherrenfunktion durch Landesbauverwaltung	11
Abb. 2	Hochschulbaumaßnahmen des Landes – Beteiligte und Beziehungen bei Bauherrenfunktion durch Hochschule	12
Abb. 3	Objektübergreifende Bauherrenaufgaben	15
Abb. 4	Objektbezogene Bauherrenaufgaben	18
Abb. 5	Vereinfachte Prozessdarstellung GNUE – Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“	26
Abb. 6	RLBau im Kontext von LHO, HOAI/DIN und LBO	36
Abb. 7	Bauherrenaufgaben einer Hochschule mit Bauherrenfunktion	46
Abb. 8	Mögliche Aufbauorganisation bei Bauherrenfunktion mit Zuordnung der Aufgabenbereiche	48
Abb. 9	Beteiligte Organisationseinheiten innerhalb einer Hochschule mit Bauherrenfunktion	50
Abb. 10	Beteiligte außerhalb der Hochschule beim Modell „Hochschule mit Bauherrenfunktion“	50
Abb. 11	Rollen bei großen Baumaßnahmen innerhalb einer Hochschule mit Bauherrenfunktion	52
Abb. 12	Prozessablaufdiagramm „Große Baumaßnahmen“ – Übersicht	56
Abb. 13	Prozessablaufdiagramm „Große Baumaßnahmen“ – detailliert	58
Abb. 14	Checkliste zur Festlegung von Zuständigkeiten und Informationspflichten im Prozess (Auszug)	67
Abb. 15	Qualifikationsanforderungen an Personal bei Hochschule mit Bauherrenfunktion ...	70
Abb. 16	Verhältnis Maßnahmen je Projektleiter zu Bauvolumen je Maßnahme	74
Abb. 17	Empfehlungen zur Personalbemessung für Hochschulen mit Bauherrenfunktion ...	76
Abb. 18	Empfehlungen zum Einsatz von Software	81

Vorbemerkung

Diese Orientierungshilfe gibt keine generelle Empfehlung für oder gegen eine Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen. Es werden jedoch Anforderungen formuliert, die (mindestens) erfüllt sein müssen, damit eine Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen aus Sicht von HIS-HE verantwortungsbewusst erfolgen kann.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Danksagung

Besonderer Dank gebührt allen, die mit ihren Informationen und ihrer Kritik zur Erstellung dieser Orientierungshilfe beigetragen haben, besonders Guido Brennert vom Hessischen Ministerium der Finanzen, Susanne Fiehe und Katharina Lüttmer vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Gabriele Natschke von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Walter Hansen von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AÖR, Frank Kupfer von der Europa-Universität Flensburg, Horst Bauer von der Leibniz Universität Hannover und Rainer Bolli von der Georg-August-Universität Göttingen.

Ebenfalls danken wir Markus Greitemann von der Universität zu Köln. Die Universität hat zu dieser Thematik bereits umfangreiche Arbeit geleistet und uns Einblick in ihre Organisation gewährt. Die Dokumente der Universität zu Köln lieferten eine wertvolle Quelle für die Erarbeitung unserer Empfehlungen.

1 Einleitung

Die Diskussion um eine Übertragung der Bauherreneigenschaft läuft im Zeitraum der Erarbeitung dieser Orientierungshilfe auf Hochtouren. Zahlreiche Hochschulen fordern die Bauherreneigenschaft, einige haben sie – teils nur projektbezogen – übertragen bekommen. Die Regelungen hierzu sind in den Bundesländern zudem sehr unterschiedlich.

Bauen im Wissenschaftsbereich ist ein hochkomplexer Prozess mit zahlreichen Beteiligten in unterschiedlichen Rollen, langen Realisierungszeiten von der Bedarfsanmeldung bis zur Abnahme, häufig sich dynamisch entwickelnden Anforderungen und daraus resultierenden schwierigen Kostenabschätzungen.

HIS-HE möchte daher mit dieser Orientierungshilfe dazu beitragen, dass nach einer Entscheidung über eine Übertragung der Bauherreneigenschaft auf Hochschulen mögliche Risiken weitgehend vermindert werden.

Auszug Teil 1:

„Unabhängig davon, ob es sinnvoll ist, die Bauherrenfunktion an Hochschulen zu übertragen oder nicht (wesentliche Chancen und Risiken hierzu sind in den vorherigen Kapiteln benannt), sind zur Abmilderung von Risiken bei einer Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen aus HIS-HE-Sicht Mindestanforderungen sicherzustellen und bestimmte Rahmenbedingungen einzuhalten. Inwieweit die verbleibenden Restrisiken durch die Chancen der Übertragung aufgewogen werden und dadurch eine Übertragung erst in Betracht kommt, muss von den Zuständigen im Einzelfall eingehend geprüft werden.

„Mindestanforderungen“ werden im 2. Teil benannt und es werden zudem Empfehlungen für deren Erfüllbarkeit durch die Hochschulen gegeben.

...Umsetzungsempfehlungen gegeben, welche Rahmenbedingungen, Mindestanforderungen und Bauverfahrensanpassungen bei einer Übertragung der Bauherrenfunktion an Hochschulen erfüllt sein sollten. Dieser Teil soll dann als Grundlage dafür dienen, nicht mehr das „Ob“, sondern das „Wie“ einer Übertragung der Bauherrenfunktion an Hochschulen entscheiden zu können bzw. hierzu Anregungen und Argumente zu erhalten.“

Um die Anforderungen und Rahmenbedingungen der beteiligten Institutionen hinlänglich berücksichtigen zu können, wurde von HIS-HE im Rahmen der Erstellung dieser Orientierungshilfe ein Kolloquium veranstaltet, an dem VertreterInnen aus Finanzministerium, Wissenschaftsministerium, Bauministerium, Landesbauverwaltung sowie Universitäten mitgewirkt haben.

1.1 Hintergrund

Im Teil 1 der „Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen“ hat HIS-HE aufgezeigt, dass Hochschulen unter Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen die Bauherrenfunktion für alle Baumaßnahmen des Hochschulbaus im Landesbau wahrnehmen können¹. Eine Übertra-

¹ Holzmann, I./ Stibbe, J./ Stratmann F./ Tegtmeyer R.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung 4/2015, Kapitel 4, S. 27 f.

gung der Liegenschaften in das Eigentum der Hochschule ist dafür nicht erforderlich. Es wurde aber im Grundsatz bereits verdeutlicht, dass vor der Übertragung von Bauherrenaufgaben auf die Hochschulen seitens aller Beteiligten konkrete Regelungen und Festlegungen in Richtung Verfahren und Zuständigkeiten zu treffen sind. Beteiligte sind in diesem Fall i. d. R. die zuständigen Ministerien für Wissenschaft, Finanzen und Bau, die Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen² und Hochschulen sowie (bei ggf. gewünschter gesetzlicher Fixierung) die Landesparlamente. Die festzulegenden Anforderungen an die Übertragung beziehen sich stichpunktartig auf folgende Themenbereiche:

- Zuständigkeiten – Verantwortlichkeiten
- Verfahrensabläufe
- Mittelbereitstellung
- Fachaufsicht (intern, extern)
- Personalausstattung der Hochschulen
- Sachausstattung der Hochschulen (z. B. Software)
- Kaufmännisches Rechnungswesen
- Berichtswesen (intern, extern)

Für alle Themenbereiche ergeben sich für die Hochschulen zwangsläufig Änderungen gegenüber der bisherigen Praxis, bei der Bauherrenaufgaben, insbesondere die Durchführung von großen Baumaßnahmen, von den Landesbauverwaltungen (LBV)³ übernommen werden. Geänderte Regelungen hinsichtlich der Bauherrenfunktion existieren allerdings bereits in einigen Bundesländern für Hochschulen als Modellversuch⁴ und generalisierend als Stiftungshochschulen (z. B. Niedersachsen). Diese Änderungen beinhalten die Übertragung der Bauherrenfunktion mit und ohne Eigentumsübertragung. Die Bauherrenfunktion für Bauunterhaltung liegt zum großen Teil bereits bei den Hochschulen. Zusätzlich existieren Regelungen in einzelnen Ländern hinsichtlich der Bauherrenfunktion für kleine Baumaßnahmen (z. B. in Sachsen-Anhalt). Innerhalb der Hochschulgesetze ermöglichen zudem in einigen Bundesländern Öffnungsklauseln die Beantragung der Bauherrenfunktion durch Hochschulen z. T. mit Übertragung der Liegenschaften (z. B. in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt). Erlasse, Verwaltungsvorschriften sowie Zielvereinbarungen zur Umsetzung dieser gesetzlichen Optionen, die konkrete Mindestanforderungen an die Hochschulen für die tatsächliche Übertragung der Bauherrenfunktion stellen, sind HIS-HE nicht bekannt⁵. Bisher haben einige Hochschulen in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt Anträge auf Übertragung der Bauherrenfunktion gestellt⁶. Während für die Hochschulen in Sachsen-Anhalt keine Übertragung der Bauherrenfunktion erfolgen wird, laufen in Niedersachsen dazu noch Verhandlungen.

1.2 Ziel und Vorgehensweise

Ziel dieses 2. Teils der Orientierungshilfe ist es, Hochschulen und Ministerien Informationen darüber an die Hand zu geben, welche Umsetzungsanforderungen aus Sicht von HIS-HE zu beach-

2 Die Landesbau- und Liegenschaftsverwaltungen können sowohl in Form der mittelbaren Verwaltung (Betriebe) als auch der unmittelbaren Verwaltung (Behörde) organisiert sein.

3 Modell 1 bis 3 in Stibbe, J./ Stratmann, F./ Söder-Mahmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern; Sachstandsbericht. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 3, S. 20 f.

4 Dazu gehören die Universität zu Köln, die Technische Universität Darmstadt und die Universität Bremen.

5 Ausgenommen davon sind die in Fußnote 4 genannten Hochschulen.

6 Die Anträge galten insbesondere den großen Baumaßnahmen, da die kleinen Baumaßnahmen bereits z. T. in der Verantwortung der dortigen Hochschulen liegen. In Sachsen-Anhalt enthielt der Antrag auch die Übertragung des Eigentums in das Körperschaftsvermögen der beteiligten Hochschulen.

ten sind, nachdem die grundsätzliche Entscheidung für die Übertragung der Bauherrenfunktion auf eine Hochschule getroffen worden ist. In der Praxis kann eine solche Übertragung vielfältige Varianten und Abstufungen ausmachen, von denen die Übertragung der Bauherrenfunktion mit oder ohne Eigentumsübertragung sowie im Kontext einer Überführung in eine Stiftungshochschule die Wichtigsten sind.

Es kann nicht Aufgabe einer länderübergreifenden Orientierungshilfe sein, für alle diese Varianten Anforderungen an die Umsetzung zu formulieren. HIS-HE setzt deshalb vorab einige Prämissen, die als Rahmen für eine Übertragung der Bauherrenfunktion unterstellt werden:

- Die Rechtsform der Hochschule ist die einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts; auf die Besonderheit der Hochschulen als Stiftungen wird nicht eingegangen. Eine Übertragung des Eigentums von Hochschulgebäuden und -grundstücken aus dem Landesvermögen in das Körperschaftsvermögen, sei es rechtlich, sei es wirtschaftlich, findet nicht statt.
- Die Aufgabe „Bauen“ wird hochschulrechtlich als staatliche und nicht als Selbstverwaltungsaufgabe eingeordnet. Die Übertragung der Bauherrenfunktion ist eine Übertragung staatlicher Auftragsangelegenheiten. Sie erfolgt nicht in den eigenen Wirkungskreis der Hochschule als Selbstverwaltung.
- Die haushaltsrechtlichen Anforderungen der LHO an Baumaßnahmen (§§ 24 Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben) werden als unverändert vorausgesetzt. Aus der Aufgabenübertragung, aus den haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie aus dem Fortbestehen als Landesvermögen resultierende Pflichten der staatlichen Fachaufsicht bleiben bestehen.
- Die baufachlichen Anforderungen der RL Bau bleiben im Grundsatz bestehen; das Verfahren ist ggf. den veränderten Zuständigkeiten anzupassen.
- Die Hochschulen verfügen neben der Bauherrenfunktion auch über sämtliche Aufgaben des Gebäudemanagements (Betrieb).

Unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen kann eine Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen im Kontext einer Orientierungshilfe beschrieben und die Anforderungen an Hochschulen und Ministerien gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Übertragung bei Beibehaltung obiger Rahmenbedingungen stellt eine realistische Option dar, die in der aktuellen Diskussion formulierten Chancen für den Hochschulbau zu nutzen und zugleich die Risiken für die Länder⁷ durch strukturelle Änderungen zu minimieren. Das von HIS-HE zugrunde gelegte Übertragungsmodell wird im Folgenden als Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“⁸ bezeichnet und soll die wesentlichen Anforderungen an die Beteiligten beschreiben. Dieses kann von den Beteiligten des Übertragungsprozesses um weitere Varianten, wie z. B. die Eigentumsübertragung der Liegenschaften, globale Baubudgets, Umwandlung der Hochschulen in Stiftungen und somit Bauherrenfunktion als eigene Angelegenheit der Hochschulen, ergänzt werden. Diese Modellvariationen bzw. -erweiterungen bedürfen jedoch einer zusätzlichen Betrachtung und sind nicht Bestandteil dieser Orientierungshilfe.

Im Rahmen der von HIS-HE durchgeführten Erhebung der Zuständigkeiten im Liegenschaftsmanagement der Hochschulen⁹ hat sich gezeigt, dass bundesweit Hochschulen bereits für klei-

7 Holzmann, I./ Stibbe, J./ Stratmann F./ Tegtmeyer R.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung 4/2015, Pkt. 1.3, S. 2 f.

8 Eine Landeseinrichtung mit Bauherrenfunktion kann auch als Bauherrenvertreter bezeichnet werden.

9 Stibbe, J./ Stratmann, F./ Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern; Sachstandsbericht. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 3, S. 20 f.

ne Baumaßnahmen die Bauherrenfunktion ausüben. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe auch für große Baumaßnahmen durch Hochschulen erfolgt dagegen nur in Ausnahmefällen. Bei Übertragung im Sinne des oben beschriebenen Modells soll die transparente Beschreibung der veränderten Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen bezogen auf die Bauherrenaufgaben eine Hilfestellung geben. Sinnvollerweise sollte auch die Übernahme einiger zusätzlicher Aufgaben des sonstigen Liegenschaftsmanagements, der sogenannten Eigentümerfunktion durch die Hochschulen (z. B. Wertermittlung), an die Übertragung gekoppelt sein.

In den folgenden Kapiteln werden deshalb konkrete Empfehlungen zur Anpassung speziell für die Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen in folgende Themenfelder geliefert:

- objektübergreifende Bauherrenaufgaben bzw. Eigentümeraufgaben
- objektbezogene Bauherrenaufgaben für große Baumaßnahmen

Die zur Bauherrenfunktion gehörenden Bauherrenaufgaben im Landes- bzw. Hochschulbau wurden jahrzehntelang von etablierten Einrichtungen der Bauverwaltung erbracht. Entsprechend routiniert und groß ist der Erfahrungsschatz der Einrichtungen im Projektmanagement von Landesbauten. Bei der Übertragung dieser staatlichen Aufgaben auf Hochschulen, welche weder zu deren Kernbereich Forschung und Lehre noch zu deren Erfahrungen gehören, handelt es sich daher grundsätzlich um ein Risiko, das berücksichtigt werden muss¹⁰.

Für die Erarbeitung der Empfehlungen dienten folgende Unterlagen als Arbeitsgrundlage:

- Richtlinien für Baumaßnahmen des Bundes (RBBau) – Stand 30. März 2016
- Richtlinien für Landesbau (im Folgenden als „RLBau“ bezeichnet) – Auswahl
- Musterbauordnung (MBO) – 2012
- Landesbauordnungen (im Folgenden als „LBO“ bezeichnet) – Auswahl
- Bundeshaushaltsordnung (BHO)
- Landeshaushaltsordnungen (im Folgenden als „LHO“ bezeichnet) – Auswahl
- Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. (AHO) – Heft 9: Leistungsbild und Honorierung, Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft – 4., vollständig überarbeitete Auflage, Mai 2014
- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) – 2013
- DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ – 1996-04, Stand Feb. 2016
- DIN 69901 „Projektmanagement“ – 2009-01
- Studien von HIS-HE zur Thematik
- Unterlagen zu Regelungen hinsichtlich der Bauherrenfunktion der Universität zu Köln

Bei der Erstellung der Orientierungshilfe liegt der Fokus auf den Richtlinien für Baumaßnahmen der Länder und des Bundes. Entsprechend werden im Folgenden auch die Begrifflichkeiten der Richtlinien verwendet. Hintergrund für diese Ausrichtung der Orientierungshilfe ist, dass die Aufgaben eines öffentlichen Bauherrn sich i. d. R. auf mehrere nachgeordnete Organisationseinheiten und ggf. wie im Hochschulbau auf mehrere Ministerien als Fach- und Rechtsaufsicht verteilen. Der öffentliche Bauherr wird in der Fachliteratur mit „Bauherrenschaft“¹¹ umschrieben. Nur die Richtlinien der Länder und des Bundes entsprechen in ihrer Beschreibung von Aufgaben und Zustän-

¹⁰ Holzkamm, I./ Stibbe, J./Stratmann F./Tegtmeyer R.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung 4/2015, Pkt. 1.3, S. 2 f.

¹¹ Bech, J.: Die Funktion des öffentlichen Bauherrn im Projektmanagement; Bauherrenaufgaben und Organisationsschäden anhand von Fallstudien, S. 45 f.

digkeiten der Komplexität des öffentlichen Bauens. Bei der AHO und der HOAI handelt es sich um allgemeingültige Arbeitshilfen, die ausschließlich delegierbare Aufgaben und Leistungen umfassen. Sie beschreiben keine vorrangigen Bauherrenaufgaben und somit nur einen Teil von Aufgaben bzw. Leistungen der an Baumaßnahmen Beteiligten der Bauherrenschaft. Zudem bilden sie nur projektbezogene Aufgaben ab, während die Richtlinien für Baumaßnahmen der Länder und des Bundes auch die objektübergreifenden Bauherrenaufgaben berücksichtigen.

In der Orientierungshilfe werden zudem anhand der Bauherrenaufgaben die Zuständigkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch Hochschulen aus der derzeitigen Situation „Bauherrenfunktion bei Landesbauverwaltung“ abgeleitet. Diese werden aus Sicht von HIS-HE um erforderliche weitere Aspekte ergänzt. Ein besonderes Augenmerk richtet sich dabei auf die Einhaltung der Rahmenbedingungen hinsichtlich der Haushaltsordnungen und der für den Landesbau geltenden Richtlinien (RLBau).

Aufgrund der Abweichungen der jeweiligen Richtlinien für Landesbau und Haushaltsordnungen der Länder und dem gleichzeitigen Anspruch an eine bundesweit verwendbare Empfehlung, wurde hier wie bereits in Teil 1 der Orientierungshilfe auf die RBBau und die BHO Bezug genommen. Wesentliche Regelungen in den Landesbau Richtlinien, die erheblich von der RBBau abweichen, werden im Bedarfsfall ebenfalls beleuchtet.

Ausgehend von den Bauherrenaufgaben werden den Beteiligten die möglichen Zuständigkeiten für die Umsetzung zugeordnet. Ferner werden alle weiteren mit der Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen verbundenen, relevanten Themen, wie das Verfahren für große Baumaßnahmen, die Fachaufsicht, die Finanzierung und haushaltstechnische Abwicklung betrachtet. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte werden schließlich Anforderungen an die Hochschulen abgeleitet.

2 Bauherrenaufgaben, Beteiligte und Zuständigkeiten

Bereits in Teil 1 der Orientierungshilfe wurden die speziellen Aufgaben des öffentlichen Bauherrn ausführlich benannt. In den Baurichtlinien der Länder sind derzeit sämtliche Bauherrenaufgaben, Beteiligte und Zuständigkeiten für Liegenschaften, die sich im Eigentum der Länder befinden, beschrieben. Ggf. existieren daneben Gesetze oder Erlasse, welche vereinzelt zu Ausnahmen hinsichtlich der Zuständigkeiten für den Landesbau führen können, diese jedoch nicht in den Baurichtlinien verankert sind¹². Die Baurichtlinien beziehen sich dabei im Wesentlichen auf Bauherrenaufgaben im Zusammenhang mit Baumaßnahmen (Neubau und Sanierung) und Maßnahmen zum Funktionserhalt (Instandsetzung) von Gebäuden, Brücken, Straßen, Versorgungsleitungen, Grünanlagen etc., enthalten jedoch auch teilweise Eigentümeraufgaben im Rahmen des Liegenschaftsmanagements.

Vor der Übertragung der Bauherrenfunktion müssen alle Beteiligten gemeinsam klären, welche Aufgaben (sowohl Bauherrenaufgaben als auch ggf. Eigentümeraufgaben) tatsächlich auf die Hochschulen übertragen werden sollen und welche bei den Landesbauverwaltungen und Ministerien der Länder verbleiben. Zudem ist zu prüfen, ob durch die Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen und der damit einhergehenden Dezentralisierung des Landesbaus ggf. neue Aufgaben auf allen Seiten der Beteiligten entstehen.

In diesem Kapitel beleuchtet HIS-HE daher insbesondere die konkreten Beteiligten und deren Zuständigkeiten bezüglich der Bauherrenaufgaben im neuen Kontext „Bauherrenfunktion durch Hochschulen“. Am Ende des Kapitels steht eine Empfehlung in Form einer Auflistung von relevanten Aufgaben und der möglichen Verteilung der Zuständigkeiten aller Beteiligten.

2.1 Bauherrenfunktion als Eigentümeraufgabe (Exkurs)

Die Bauherrenaufgaben gehören zu den Eigentümeraufgaben. In Veröffentlichungen werden Eigentümeraufgaben unter den unterschiedlichen Begrifflichkeiten „Immobilienmanagement“, „Liegenschaftsmanagement“ oder „Real Estate Management“ zusammengefasst. Zu den Eigentümeraufgaben gehören z. B.:

- Kauf, Verkauf, Vermietung
- Objektstrategie
- Finanzierung und Vermögensverwaltung
- Gebäudemanagement, Facility Management oder Objektmanagement (inkl. Instandsetzung/Reparatur der Bauteile)
- Baumanagement
 - bei Erstellung von Neubauten (als Erweiterung)
 - bei Durchführung von Sanierungen im Gebäudebestand (Austausch der Bauteile), ggf. durch Erstellung von Ersatzbauten

Derzeit werden in den Ländern staatlicherseits die Eigentümeraufgaben durch unterschiedliche Einrichtungen der mittelbaren bzw. unmittelbaren Verwaltung erbracht. Eine solche Aufteilung mit vielen Schnittstellen birgt im Hinblick auf einen effizienten Einsatz der Landesliegenschaften Risiken. Von daher ist die Forderung verständlich, die Eigentümeraufgaben zu bündeln und insbesondere auch das Bau- und Gebäudemanagement, d. h. Bau und Betrieb eines Gebäudes in einer gemeinsamen Verantwortung wahrzunehmen. Diesem Sachverhalt haben bereits einige Länder

¹² z. B. Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz)

Rechnung getragen, indem sie im Rahmen des staatlichen Liegenschaftsmanagements Aufgaben auf eine Organisation übertragen bzw. bestehende Organisationen verschmolzen haben¹³.

Eine Übertragung von Teilen der Eigentümeraufgaben über die Bauherrenaufgaben hinaus ist deshalb positiv zu beurteilen. Bei einer Übertragung von Eigentümeraufgaben auf die Hochschulen sind insbesondere Entscheidungskompetenzen im Kontext einer sog. „Objektstrategie“ geeignet, zu denen die bauliche Hochschulentwicklungsplanung (Masterpläne), das hochschulinterne Flächenmanagement sowie die technischen Kenntnisse über die baulichen Objekte gehören. Andererseits erscheint es unerlässlich, im hier beschriebenen Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ einen landesweit übergreifenden Blick für die Hochschulliegenschaften zu erhalten und diesen „hochschulübergreifend“ als strategische Eigentümeraufgaben weiterhin auf staatlicher Landesebene wahrzunehmen.

Eine Übertragung der Eigentümeraufgaben wie z. B. Entscheidungen über Kauf, Verkauf, Finanzierung etc. auf die Hochschulen ist für die erfolgreiche Wahrnehmung der Bauherrenfunktion aus Sicht von HIS-HE nicht erforderlich.

In den folgenden Kapiteln ist in der Auflistung der Bauherrenaufgaben zu erkennen, welche dieser Aufgaben gleichzeitig auch Aufgaben des Gebäudemanagements oder anderweitige Eigentümeraufgaben darstellen.

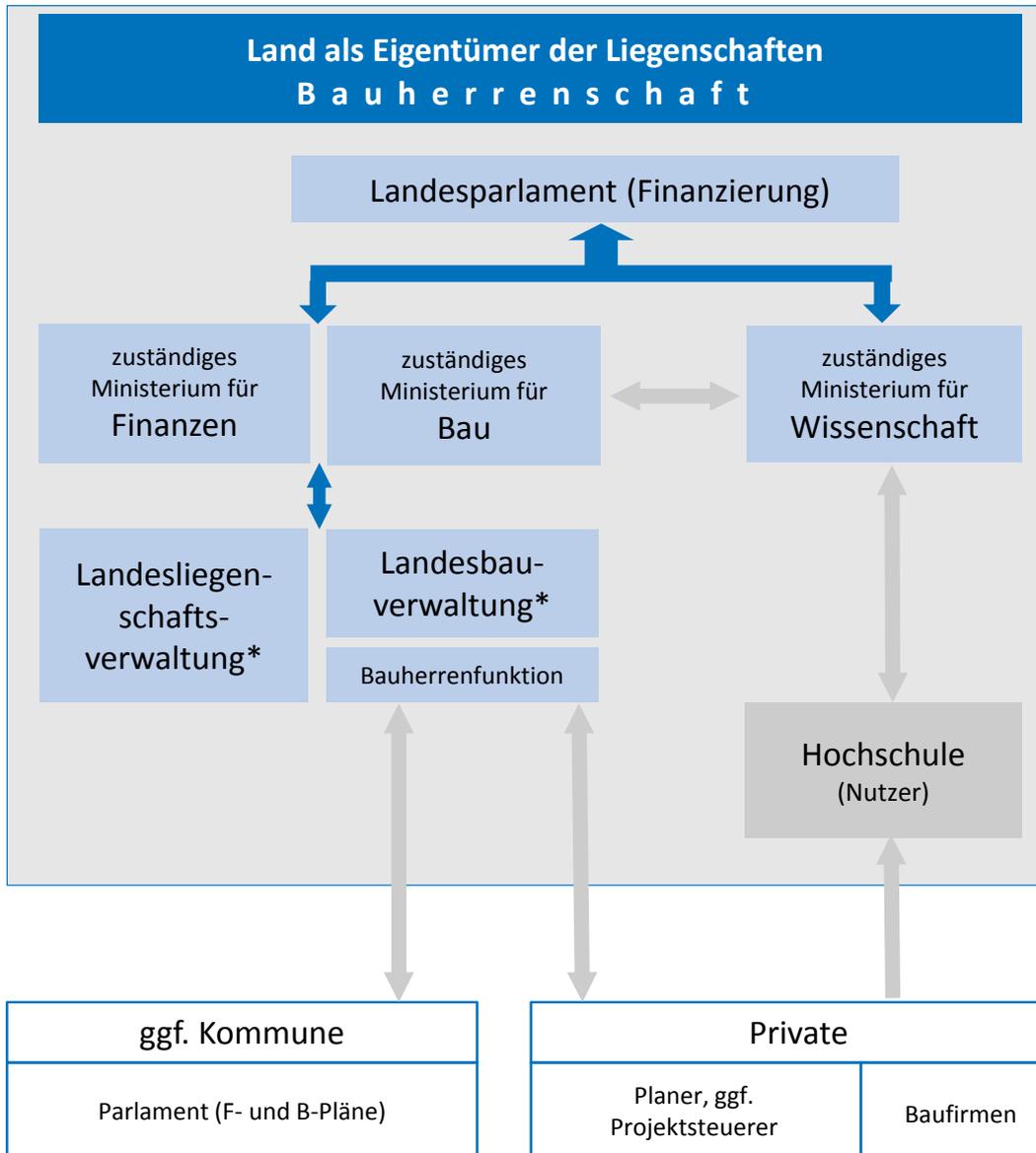
2.2 Beteiligte im Landesbau

In den Bauverfahren des Landesbaus stehen entsprechend ihrer normativen Zuständigkeiten unterschiedliche Beteiligte (staatliche Akteure) in Beziehung zueinander. Je nach rechtlicher Grundlage und damit verbundener Diktion wird man auf der Ebene der Verwaltungsträger zwischen unmittelbarer Verwaltung (= Landesbau- bzw. Landesvermögensverwaltung) und mittelbarer Verwaltung (=Hochschule als Selbstverwaltung; verselbständigte Einrichtung des öffentlichen Rechts in der Landesbau- und Landesvermögensverwaltung, z. B. BLB NRW, GMSH) unterscheiden müssen. Legt man als Grundlage das Landeshaushaltsrecht bzw. die RL Bau zugrunde, ist bei den Beteiligten bezüglich der Bauherrenaufgaben grundsätzlich zwischen Nutzern (z. B. Hochschule), hausverwaltender Dienststellen (ggf. auch der Nutzer), Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen und deren Ressorts, i. d. R. die zuständigen Ministerien für Finanzen, Wissenschaft und Bau, zu unterscheiden. Diese bilden die sogenannte „Bauherrenschaft“ (s. Abb. 1). Darüber hinaus können Projektsteuerer, Berater, Gutachter, Planer und Baufirmen eingebunden sein, die sowohl organisatorisch der Bauherrenschaft zugeordnet als auch als externe Dienstleister für den Bauherrn tätig werden können. Je nach Organisation der Bauherrenfunktion bei Baumaßnahmen und im Rahmen der Erstellung von Bauleitplänen sind die Kommunen ebenfalls Beteiligte.

HIS-HE hat in Abbildung 1 für das Modell „Bauherrenfunktion bei Landesbauverwaltung“ die beteiligten Akteure in der Beschaffungsvariante „Eigenbau“ mit ihren Beziehungen grafisch dargestellt. Die Schritte bis zur Entscheidung „Eigenbau“ bleiben bei der Betrachtung unberücksichtigt. Wesentlich ist, dass hier die Landesbauverwaltung (und ggf. Landesliegenschaftsverwaltung mit der Vermögensverwaltung) die Bauherrenfunktion als nachgeordnete Behörde oder durch Delegation wahrnimmt. Die Aufsichtsfunktion obliegt dem zuständigen Ministerium als Fachaufsicht; bei der nachgeordneten Behörde auch als Behördenaufsicht. Die Hochschulen sind in diesem Modell auf die Rolle des Nutzers beschränkt und fachaufsichtlich hierbei dem zuständigen Ressortministerium zugeordnet. Dieses muss sich dann interministeriell mit dem zuständigen Ressort für Bau- und Vermögensbelange abstimmen.

¹³ z. B. Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH), Gründung Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen 2016 (LBIH), Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA)

Abb. 1 Hochschulbaumaßnahmen des Landes – Beteiligte und Beziehungen bei Bauherrenfunktion durch Landesbauverwaltung

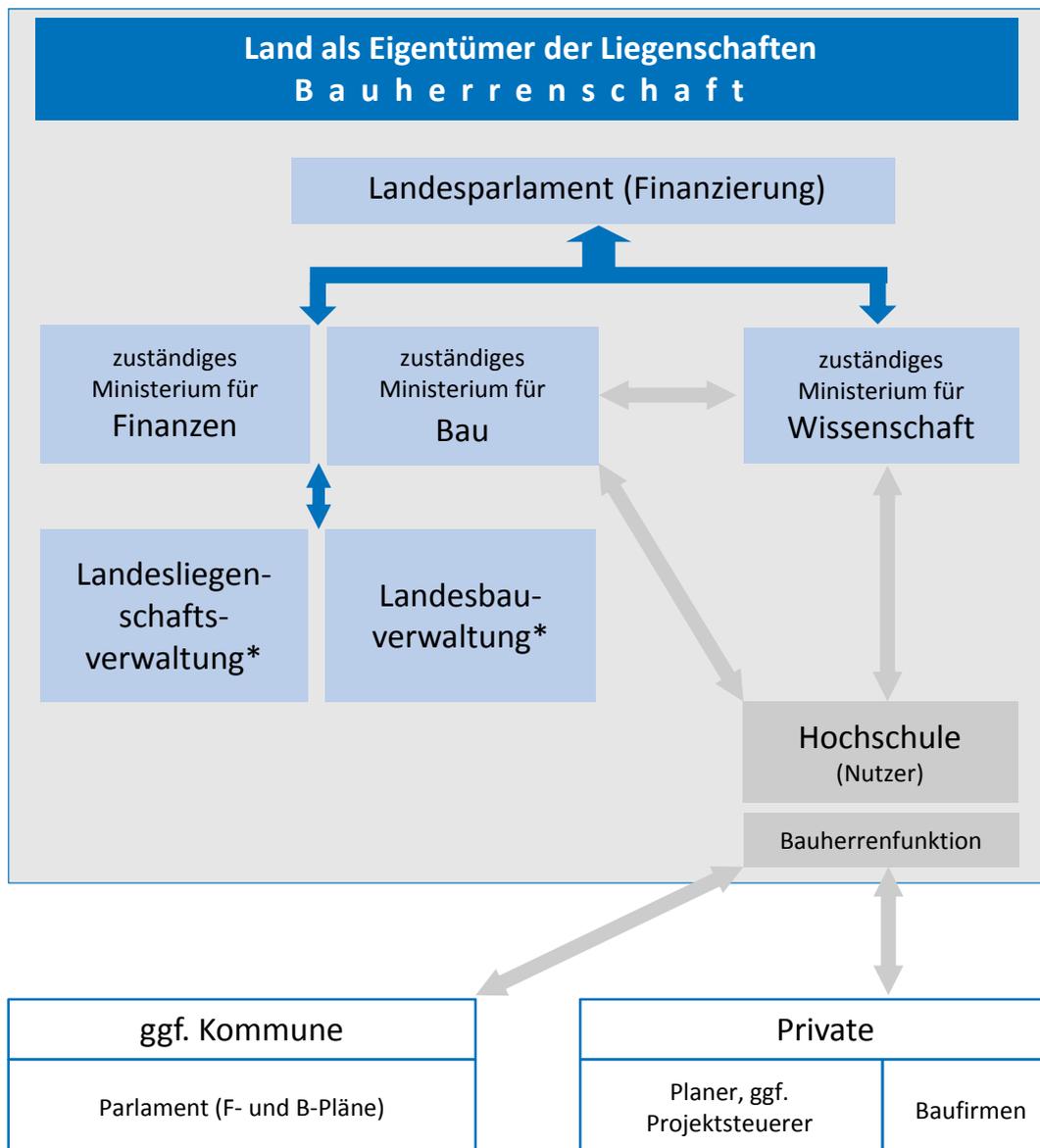


*Die Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen können sowohl in Form von mittelbarer Verwaltung (Betriebe) als auch unmittelbarer Verwaltung (Behörde) organisiert sein.

In Abb. 2 ist das Modell der Abb. 1 in Richtung Bauherrenfunktion durch die Hochschulen modifiziert worden. Unter den in Abschnitt 1.2 genannten Rahmenbedingungen ändert sich durch die Verschiebung der Entscheidungskompetenzen auch der Status der Beziehungen der Beteiligten selbst. Es entstehen bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch Hochschulen nun neue Verbindungen auf der Abstimmungsebene zwischen einer Hochschule und den weiteren Beteiligten der Bauherrenschaft. Zum einen wird die Entscheidungskompetenz der Hochschulen bezüglich der Durchführung von Baumaßnahmen erheblich gesteigert, zum anderen gilt es insbesondere, die staatliche Fachaufsicht und die baufachliche Aufsicht dieser Veränderung anzupassen. Bei der Ausgestaltung der Fachaufsicht ist nicht nur die interministerielle Zuständigkeit zu klären (Ressortministerium für Wissenschaft oder für Bau/Finanzen), sondern auch der Aufsichtsmodus

selbst zu gestalten, da sich die staatliche Fachaufsicht einer Einrichtung der Selbstverwaltung dem unmittelbaren Durchgriffsrecht einer Behördenaufsicht entzieht. Gleichwohl bleiben im HIS-HE-Modell die haushaltsrechtlichen Genehmigungsschritte und damit auch die externe baufachliche Prüfung erhalten und bedürfen einer entsprechenden Festlegung und Regelung. Die Konkretisierung der Nutzeranforderungen für die Planung und die Beauftragung der Planungs- und Bauleistungen erfolgt ausschließlich durch die Hochschulen als Bauherrenvertreter, Nutzer und Gebäudemanager. In Bezug auf objektübergreifende Bauherren- bzw. Eigentümeraufgaben bleibt die Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltung in jedem Fall Beteiligte.

Abb. 2 Hochschulbaumaßnahmen des Landes – Beteiligte und Beziehungen bei Bauherrenfunktion durch Hochschule



*Die Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen können sowohl in Form von mittelbarer Verwaltung (Betriebe) als auch unmittelbarer Verwaltung (Behörde) organisiert sein.

2.3 Bauherrenaufgaben und Verteilung der Zuständigkeiten

Eine wichtige Aufgabe dieser Orientierungshilfe ist es, die sich für Hochschulen aus der Bauherrenfunktion ergebenden Aufgaben in strukturierter Form zu beschreiben und die Aufgaben zugleich im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ den zuständigen bzw. beteiligten Akteuren zuzuordnen.

Die RBBau konnte für die Gliederung nur bedingt herangezogen werden. Sie dient zwar als länderübergreifende Richtlinie und Vorlage für die Landesbaurichtlinien und beinhaltet eine Auflistung von Bauherrenaufgaben, die aus Sicht von HIS-HE jedoch nicht erschöpfend ist. HIS-HE hat es als sinnvoll angesehen, diese um Aufgaben aus der DIN 66901, der AHO sowie der Hochschulpraxis zu ergänzen (mit kursiver Schrift entsprechend gekennzeichnet). Die Aufzählung ist nicht abschließend.

Für die Strukturierung der Aufgaben sind folgende Gliederungskriterien verwendet worden:

- 1) Gliederungsprinzip als Unterscheidung von Abb. 3 und Abb. 4
 - Objektübergreifende Bauherrenaufgaben und
 - Objektbezogene Bauherrenaufgaben.

- 2) Gliederungsprinzip als Unterscheidung innerhalb der Abb. 3 und Abb. 4
 - Entscheidungs- bzw. Verantwortungsfunktion
 - Funktionen im Rahmen der operativen Durchführung

Auch die in den Abbildungen vorgenommenen Zuordnungen durch HIS-HE sind nicht als abschließend zu betrachten. Die Zuordnungen sind hinsichtlich der Verwaltungsträger flexibel und hängen von den baupolitischen Zielen sowie den organisatorischen Gegebenheiten des jeweiligen Landes und der betroffenen Hochschulen ab.

Zu 1) Objektübergreifende und Objektbezogene Bauherrenaufgaben

Bei den **objektübergreifenden Bauherrenaufgaben** handelt es sich in erster Linie um Aufgaben der Rahmensetzung, die unabhängig von den konkreten baulichen Projekten auf der Landesebene wahrgenommen werden müssen. Dazu gehört insbesondere die Festlegung übergreifender baulicher Standards (z. B. energieeffizientes oder nachhaltiges Bauen) und Verfahrensabläufe (z. B. RLbau) wie auch Vorgaben technischer Art in Bezug auf die Ausführung (z. B. bauherrenseitige Vorgaben zur GLT) bzw. zur landeseinheitlichen Erfassung von Daten und Dokumenten. Nicht zuletzt sind auch alle längerfristigen Planungen (z. B. Landeshochschulentwicklungsplanung, mittelfristige Finanzplanung) Rahmensetzungen, die zu den objektübergreifenden Bauherrenaufgaben gerechnet werden können.

Bei den **objektbezogenen Bauherrenaufgaben** handelt es sich um die Aufgaben, die unmittelbar im Prozess einer konkreten Baumaßnahme anfallen. Dazu gehören z. B. die Initiierung, die Bedarfserstellung und die Erarbeitung der Vorgaben räumlicher und technischer Anforderungen an das Bauwerk für die Planer. Neben diesen nacheinander abzuarbeitenden Aufgaben fallen auch Tätigkeiten an, die während der gesamten Projektlaufzeit begleitend erforderlich sind. Dazu gehören z. B. das Projektmanagement mit der Projektleitung und der Projektsteuerung.

Sowohl die objektübergreifenden als auch die objektbezogenen Bauherrenaufgaben beinhalten Eigentümeraufgaben und Gebäudemanagementaufgaben, da die Abgrenzung zwischen Bauherrenaufgaben entsprechend der RBBau und grundlegenden Eigentümer- und Gebäudema-

nagementaufgaben nur bedingt möglich ist. Entsprechende überschneidende Aufgaben werden daher gekennzeichnet.

Zu 2) Entscheidungs- und Durchführungsfunktionen

Bei der Bauherrenschaft im öffentlichen Bau handelt es sich – wie an anderer Stelle bereits erwähnt – um ein vielschichtiges Gefüge von beteiligten Verwaltungsträgern, die bei der Erbringung von objektübergreifenden und objektbezogenen Bauherrenaufgaben beteiligt sind bzw. entsprechende Funktionen übernehmen. Dabei ist die Verortung von Entscheidungs- und Verantwortungsfunktion zum jeweiligen Verwaltungsträger nicht immer identisch mit der Zuordnung von Funktionen der operativen Durchführung bzw. Unterstützung.

Mit der Entscheidungsfunktion sind jene Aufgaben der Bauherrenschaft verbunden, bei denen zwischen Alternativen eine Wahl getroffen wird. D. h., es werden z. B. Festlegungen getroffen (in Form der Genehmigung), z. B. Mittel in Höhe X für einen Neubau bereitzustellen, eine bestimmte Flächengröße als Planungsgrundlage zu unterstellen, rote oder schwarze Steine zu verwenden usw. In der Regel sind mit Entscheidungen konkrete Handlungsfolgen, ggf. auch Rechtsfolgen verbunden. Wichtige Entscheidungen betreffen sog. „Entscheidungsprämissen“, mit denen eine Vielzahl von Entscheidungen festgelegt wird. Hierzu gehören z. B. Zuständigkeitsregelungen und Verfahrensabläufe, mit denen Bindungswirkungen für die Kommunikation innerhalb eines Systems (Hochschule – Staat – Bauverwaltung) festgelegt werden.

Grundsätzlich verbleiben im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ sämtliche Bauherrenaufgaben mit Entscheidungskompetenz bei Verwaltungsträgern der Bauherrenschaft, unabhängig davon, welche Organisation/Einrichtung des Landes die Bauherrenfunktion wahrnimmt. Aufgaben mit Entscheidungsfunktion werden auch **nichtdelegierbare** Bauherrenaufgaben genannt.

Diesen „Entscheidungen“ im eigentlichen Sinne sind jedoch in der Regel Leistungen voran bzw. nachgestellt, die der Entscheidungsvorbereitung bzw. der Entscheidungsumsetzung dienen (z. B. Erstellung der Unterlagen zur Freigabe). Diese Leistungen können auch von Verwaltungsträgern der Bauherrenschaft ohne die dazugehörige Entscheidungs- und Verantwortungsfunktion erbracht werden. So bedarf es als Unterstützung oft umfangreicher Untersuchungen, Berechnungen und auch planerischer Leistungen bzw. sogenannter operativer Aufgaben (Beratungs-, Gutachter- und Planungsleistungen außerhalb der LPH 1-9 der HOAI). Diese können in Abhängigkeit der Personalkapazitäten des Bauherrenvertreters entweder durch andere Verwaltungsträger erbracht werden, aber auch an private Dienstleister fremd vergeben werden. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass diese Dienstleister sich von den Auftragnehmern der klassischen Planungsleistungen nach HOAI (LPH 1-9) sowie den Auftragnehmern der Bauleistungen im Rahmen der Durchführung von Baumaßnahmen unterscheiden.

Aufgaben des Bauherrn, die durch Dritte wahrgenommen werden können, werden auch als **delegierbare** Bauherrenaufgaben bezeichnet. Bei Vergabe dieser Leistungen an Dritte liegt die Entscheidungsfunktion weiterhin beim Bauherrenvertreter. In den beiden Abbildungen sind die Bauherrenaufgaben, die mit Hilfe privater Dienstleister erbracht werden können, gekennzeichnet.

Die Darstellungen werden im Gegensatz zu der Aufgabenaufzählung der Länder- und Baurichtlinien auf die Bauherrenaufgaben beschränkt. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist entscheidend für den Umfang aller weiteren Maßnahmen, die im Zuge der Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen erforderlich sind (z. B. Personalausstattung).

Objektübergreifende Bauherrenaufgaben

Abb. 3 Objektübergreifende Bauherrenaufgaben

Bauherrenaufgaben		Entscheidung/ Verantwortung	operative Durchführung
2.1.1 RBBau Teil A	Aufstellung und Fortschreibung von Regelwerken mit Festlegungen		
		Festlegungen	Aufstellung und Fortschreibung
	» Aufbau- und Ablauforganisation, Zuständigkeiten <i>im Hochschulbau</i>	Alle Beteiligten der Bauherrenschaft	LBV
	» <i>Hochschulinterne</i> Aufbau- und Ablauforganisation, Zuständigkeiten <i>auf Basis der Festlegungen für Hochschulbau auf Landesebene</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Umfang und Inhalt von Bauunterlagen	FM/BM/P	LBV
	» Standardleistungsbuch	FM/BM/P	LBV
	» Vergabe- und Vertragswesen	FM/BM/P	LBV
	» <i>Hochschulinternes Vergabe- und Vertragswesen</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Haushaltsvollzug, Kostenplanung und -kontrolle	FM/BM/P	LBV
	» Planungs- und Ausführungsstandards <i>für Hochschulbau</i>	FM/BM/WM	LBV in Abstimmung mit HS-Vertretern
	» <i>Hochschulinterne</i> Planungs- und Ausführungsstandards <i>auf Basis der Festlegungen für Hochschulbau auf Landesebene</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Wettbewerbe (RPW 2008)	nur Bund	LBV
» Bauten mit staatlichen Zuwendungen	FM/BM/P	LBV	
» Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken	FM/BM/P	LLV	
2.1.2 RBBau Teil A	Erfassung und Auswertung aller aus der Durchführung der Baumaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse		
		Festlegungen der Daten	Erfassung und Auswertung
	» <i>Zusammenfassung</i> Planungs- und Kostendaten (z. B. Investitions- und Folgekosten, <i>Flächenkennzahlen</i>) <i>aller Hochschulen auf Landesebene*</i>	FM/BM/P	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Planungs- und Kostendaten (z. B. Investitions- und Folgekosten, <i>Flächenkennzahlen</i>) <i>auf Hochschulebene*</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
	» <i>Zusammenfassung</i> Bauschäden <i>aller Hochschulen auf Landesebene*</i>	FM/BM/P	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Bauschäden <i>auf Hochschulebene*</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
	» <i>Zusammenfassung</i> Vergabestatistik <i>aller Hochschulen auf Landesebene*</i>	FM/BM/P	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Vergabestatistik <i>auf Hochschulebene*</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
	» <i>Zusammenfassung</i> Energieeinsparung <i>aller Hochschulen auf Landesebene*</i>	FM/BM/WM/P	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
	» Energieeinsparung <i>auf Hochschulebene*</i>	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)

Bauherrenaufgaben		Entscheidung/ Verantwortung	operative Durchführung
» Zusammenfassung Umweltschutz <i>aller Hochschulen auf Landesebene*</i>		FM/BM/P	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
» Umweltschutz <i>auf Hochschulebene*</i>		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofes (<i>hier Landesrechnungshofes</i>) und seiner Prüfungsämter		FM/BM/WM/P	LBV
2.1.3 RBBau Teil A	Sonstige berufliche Verwaltungstätigkeiten		
» Mitwirkung bei der Entwicklung von Bau- und Baunebenrecht, einschließlich Honorarordnungen		LBV	LBV
» Mitwirkung bei der Aufstellung von Normen und technischen Regeln		LBV	LBV
» Beiträge zu Vorlagen für Regierung und Parlament		HS, LBV und LLV	HS, LBV und LLV
» Ausbildung und Fortbildung		LBV	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
» Veröffentlichungen		LBV, ggf. HS	LBV, ggf. HS
2.2.4 RBBau Teil A	Weitere berufliche Aufgaben (z. T. aus Abschnitt 2.2 RRBau, Teil A "Objektbezogene Aufgaben")		
» Mitwirkung bei Baumaßnahmen mit staatlichen Zuwendungen		LBV	LBV
» Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken*		FM	HS oder LLV (ggf. Hilfe durch Externe)
» Berufliche Beratung anderer Verwaltungen (z. B. <i>Hochschulen ohne Bauherrenfunktion</i>)		LBV oder HS mit Bauherrenfunktion	LBV oder HS mit Bauherrenfunktion
» Berufliche Beratung <i>hochschulinterner Nutzer (Institute)</i>		HS	HS
» Bereitstellung von Daten für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement		HS	HS
» Wahrnehmung der beruflichen Aufgaben im Bereich der Beseitigung von schädlichen Bodenveränderungen/Altlasten sowie der Kampfmittelräumung		LBV	LBV
» Erledigung der beruflichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz (AKG) gem. VV-AKG		LBV	LBV
» <i>Flächenmanagement auf Landesebene*</i> » Zusammenfassung <i>Flächenentwicklungs- und Flächennutzungsübersicht aller Hochschulen</i> » <i>Unterbringungsplanung hochschulübergreifend</i>		FM/BM/WM/P	LLV/LBV
» <i>Flächenmanagement auf Hochschulebene*</i> » <i>Flächenentwicklungs- und Flächennutzungsübersicht</i> » <i>Unterbringungsplanung</i>		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» <i>Erbringung des Standsicherheitsnachweises und Organisation der Brandschau*</i>		FM/BM	HS (ggf. Hilfe durch Externe)

Bauherrenaufgaben	Entscheidung/ Verantwortung	operative Durchführung
» Zusammenfassung der langfristigen Investitions- und Reinvestitionsplanung zur Erweiterung, Umstrukturierung und Bestandserhalt aller Hochschulen auf Landesebene*	FM/BM/WM/P	LBV/LLV (ggf. Hilfe durch Externe)
» langfristige Investitions- und Reinvestitionsplanung zur Erweiterung, Umstrukturierung und Bestandserhalt mit Hilfe investiver kleiner und großer Baumaßnahmen auf Basis der Hochschulentwicklungsplanung laut Zielvereinbarung auf Hochschulebene*	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» Städtebauliche Campus-Planung/Masterplanung*	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» Zusammenfassung der Gebäudekataster aller Hochschulen mit Angaben zu getätigten Maßnahmen (Instandsetzung und Reinvestition)*	FM/BM/WM/P	LBV (ggf. Hilfe durch Externe)
» Führen eines Gebäudekatalogs mit Angaben zu getätigten Maßnahmen (Instandsetzung und Reinvestition) auf Hochschulebene*	HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)

Anmerkungen a) Bei kursivem Text handelt es sich um Ergänzungen durch HIS-HE. Bei Kennzeichnung mit *) handelt es sich um Aufgaben des Gebäudemanagements oder anderweitige Eigentümeraufgaben. Bei blauem Text handelt es sich um Leistungen, die mit Hilfe privater Dritter (außerhalb der Bauherrenschaft) erbracht werden können.

Der Verteilungsvorschlag der objektübergreifenden Aufgaben im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ beinhaltet einige strukturelle Aspekte, auf die hier hingewiesen werden soll:

- Erstellung von und Festlegungen zu Regelwerken bezüglich der baulichen Verfahren, Datenerfassungen und deren Auswertungen verbleiben bei den Ministerien sowie den Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen, um eine einheitliche Verfahrenspraxis im Land zu gewährleisten.
- Ein ggf. landesweites Flächenmanagement im Kontext einer Landesentwicklungsplanung ist als Aufgabe des Landes, jedoch in Zusammenarbeit mit den Hochschulen und der Landesliegenschaftsverwaltung zu organisieren.
- Die Erfassung von Daten sowie durch Auswertung gewonnene Erkenntnisse bezüglich durchgeführter Baumaßnahmen im Sinne eines Wissenstransfers sind kooperativ zu organisieren. Die unmittelbare Erfassung der Daten hat durch die Hochschulen zu erfolgen, wenn sie die objektbezogenen Bauherrenaufgaben und somit die Bauherrenfunktion wahrnehmen. Die Ergebniszusammenstellung einheitlich nach Vorgaben des Landes ist an die Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen zu übermitteln, um Auswertungen auf Landesebene zu ermöglichen. Diese landesweiten Auswertungen sind für den Gesamtüberblick und daraus resultierende Entscheidungen im Rahmen der Hochschul- und Haushaltspolitik notwendig.
- Die Aufgabe „Wertermittlung von Liegenschaften“ kann im Fall der Übertragung der Bauherrenfunktion sowohl von den Hochschulen als auch von der Landesliegenschaftsverwaltung erbracht werden. Es spricht jedoch einiges dafür, den Hochschulen die Aufgabe unter Vorgabe der Methode zu übertragen, da sie mit der Bauherrenfunktion über sämtliche erforderliche Daten der Bauwerke verfügen müssen und die Wertermittlung die Basis für die Ermittlung der kalkulatorischen Mieten im Rahmen der Trennungsrechnung bilden kann. Eine Übermittlung der Werte an die Landesvermögensverwaltung würde die Aufstellung einer Vermögensbilanz über die Liegenschaften des Landes ermöglichen.

Objektbezogene Bauherrenaufgaben

Abb. 4 Objektbezogene Bauherrenaufgaben

Bauherrenaufgaben		Entscheidung/ Verantwortung	operative Durchführung
2.2.1 RBBau Teil A		Bauherrenaufgaben des Bedarfsträgers sind: (Projektleitung im Projektstart)	
» Vorgabe des Zieles, das mit der Baumaßnahme erreicht werden soll		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung der Bauaufgaben		HS	HS
» Entscheidungen über die Durchführung der Baumaßnahme hinsichtlich Zeit, Qualität und Kosten		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
Weitere Bauherrenaufgaben der Bauherrenschaft im Projektverlauf			
» Untersuchung der Varianten zur Bedarfsdeckung (z. B. Anmietung oder Baumaßnahme in Eigenbau oder ÖPP)		WM/FM	HS und LLV (ggf. Hilfe durch Externe)
» Aufnahme der Maßnahme in Landeshaushaltsplanung		WM/FM/Parlament	WM/FM
» Entscheidung über Haushaltsveranschlagung im Landeshaushaltsplan		WM/FM/Parlament	-
2.2.2 RBBau Teil A	Die Bauverwaltung erbringt insbesondere die baufachlichen Bauherrenaufgaben: (u. a. Projektleitung und -controlling im Rahmen des Projektmanagements)		
» Klärung der Voraussetzungen für die reibungslose Planung und Ausführung der Baumaßnahmen, Projektorganisation und Projektleitung		HS	HS
» Wahrnehmung der baurechtlichen Belange auf Grund der Landesbauordnungen		Untere Bauaufsicht	Untere Bauaufsicht
» Klärung und Vorgabe baufachlich abgesicherter Termine und Kosten		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» Auswahl der zu Beteiligenden		HS	HS
» Abschluss von Vereinbarungen mit rechtlichen und finanziellen Auswirkungen		HS	HS
» Vergabe der Leistungen		HS	HS
» Rechtsgeschäftliche Abnahme und Übergabe		HS	HS
» Leistung von Zahlungen		HS	HS
» Wahrung von Rechtsansprüchen		HS	HS
» Beratung des <i>hochschulinternen</i> Nutzers (Fachbereich/Institut)		HS	HS
» Bereitstellen erforderlicher Unterlagen und Erteilen notwendiger Auskünfte an die Beteiligten		HS	HS
» Überwachung der Leistungserfüllung		HS	HS
» Risikoanalyse und Wirtschaftlichkeitsberechnungen		HS	HS
» Verhandeln mit Behörden		HS	HS

Bauherrenaufgaben		Entscheidung/ Verantwortung	operative Durchführung
» Haushaltsführung und -überwachung (führen der HÜL und Rechnungslegung gegenüber landeshaushaltsführender Stelle)		HS	HS
» Hochschulinterne Prüfung und Freigabe der Bauunterlagen		HS	HS
» Prüfung und Freigabe der Entwurfsunterlagen im Rahmen der baufachlichen Aufsicht sowie der Vermögensaufsicht als Voraussetzung für Haushaltsveranschlagung		FM/BM	Abteilung in FM oder LBV
» Begleitende und abschließende Prüfung der Unterlagen zur Ausführungsvorbereitung und -durchführung im Rahmen der Baufach- und Vermögensaufsicht		FM/BM/LRH	Abteilung in FM oder LBV/LRH
» Ermittlung und Vorgabe der räumlichen und bautechnischen Anforderungen inkl. Änderungen im Projektverlauf		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe)
» Information aller Beteiligten der Bauherrenschaft und des hochschulinternen Nutzers über Projektverlauf und Organisation von Besprechungen		HS	HS (ggf. Hilfe durch Externe, siehe Projektleitung)
2.2.3 RBBau Teil A	Die Bauverwaltung erbringt z. B. folgende Leistungen für die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen entsprechend den Leistungsbildern der HOAI und für die Bauunterhaltung:		
» Projektsteuerung hier ein Auszug von dazugehörigen Aufgaben laut AHO, DIN 66901 und RBBau Pkt. 2.2.3*:		HS	HS, LBV oder Externe
» Kostenplanung/ Mittelabflussplanung			
» Terminplanung			
» Prüfung der Einhaltung des geplanten Budgets			
» Prüfung der Einhaltung des geplanten Termins			
» Koordination aller Beteiligten (extern Beauftragte)			
» Information zu Projektfortschritt an Projektleitung			
» Beschaffung aller erforderlichen Unterlagen zur Weitergabe an den Projektleiter als Entscheidungsgrundlage			
» Bauherrenseitige Rechnungsprüfung			
» Überwachung der Sicherheitsvorschriften während der Baumaßnahme (SiGeKo)		HS	HS, LBV oder Externe

Anmerkungen a) Bei kursivem Text handelt es sich um Ergänzungen durch HIS-HE. Bei blauem Text handelt es sich um Leistungen, die komplett bzw. mit Hilfe von privaten Dritten (außerhalb der Bauherrenschaft) erbracht werden können.

*Die hier genannten Aufgaben überschneiden sich z. T. mit Grundleistungen der HOAI (LPH 1-9).

Der Verteilungsvorschlag der objektbezogenen Bauherrenaufgaben im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ beinhaltet einige strukturelle Aspekte, auf die hier hingewiesen werden soll:

- Alle Aufgaben mit Entscheidungs- und Verantwortungsfunktion hinsichtlich der Baumaßnahme liegen bei den Hochschulen.
- Ausnahme: Die Mittelbereitstellung (Haushaltsveranschlagung) sowie die Entscheidung über die Art der Unterbringung liegt bei den jeweils zuständigen Ministerien und den Landesparlamenten.
- Ausnahme: Die baufachliche Aufsicht (z. B. Freigabe der Unterlagen zur Haushaltsveranschlagung, Prüfung der Einhaltung des Baurechts durch Baugenehmigung) und die Vermögensaufsicht (Rechnungslegung bzw. -prüfung) verbleiben bei den für Landesbau zuständigen Ministerien und Behörden (ggf. Landesbaubetriebe).

3 Große Baumaßnahmen – Bauherrenfunktion bei Hochschulen

Im Kapitel 2 wurde ausschließlich auf die Beteiligten und Bauherrenaufgaben sowie die Veränderungen der Zuordnung der Zuständigkeiten beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ eingegangen. Im folgenden Kapitel wird nun hinsichtlich der konkreten Baumaßnahmen das Verfahren „Große Baumaßnahmen“ (GNUE) nach den Baurichtlinien der Länder auf Änderungen untersucht. Das Verfahren nach den Baurichtlinien dient dazu, neben den Zuständigkeiten auch die Abläufe und die erforderlichen Dokumente darzustellen, die für den Maßnahmenfortschritt erforderlich sind.

Die Beschränkung auf das GNUE-Verfahren in der Orientierungshilfe liegt darin begründet, dass es sich bei einer Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen bei diesen Maßnahmen um eine zusätzliche Aufgabe für den Großteil der Hochschulen handelt. Die Aufgaben zur „Bauunterhaltung“ (BU) liegen bereits i. d. R. bei den Hochschulen und die Aufgaben für „Kleine Baumaßnahmen“ (KNUE) zum großen Teil ebenfalls¹⁴. Zum anderen geht HIS-HE davon aus, dass die zu treffenden Festlegungen zum GNUE-Verfahren die zu erfüllenden organisatorischen Mindestanforderungen an die Hochschulen so beeinflussen, dass auch die anderen Bauaufgaben (KNUE- u. BU-Maßnahmen) von den Hochschulen erbracht werden können.

Beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ muss das Bauverfahren in den Landesbau-richtlinien auf den Rollentausch geprüft und ggf. angepasst werden. Das bezieht sich sowohl auf die Mittelveranschlagung und -freigabe in den Landes- und Hochschulhaushalten als auch auf die Abläufe, Zuständigkeiten, Baugenehmigungsverfahren und Unterlagen.

Das Verfahren sollte im Vorfeld der Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen mit allen Beteiligten der Bauherrenschaft abgestimmt und mit Hilfe von Prozessablaufdiagrammen festgelegt werden.

Welche Änderungen hier im Wesentlichen zu berücksichtigen sind und wie so ein Verfahren bzw. der Prozess für Hochschulen mit Bauherrenfunktion aussehen könnte, wird in diesem Kapitel aus HIS-HE-Sicht vorgestellt. Dabei wird nur die Beschaffungsart „Eigenbau“ von großen Baumaßnahmen betrachtet, da diese die umfassendsten Anforderungen an die Bauherrenfunktion stellt.

Im Kapitel 2 (2.3 Bauherrenaufgaben und Verteilung der Zuständigkeiten) wurde von HIS-HE zunächst auf die RBBau als Grundlage für die länderbezogenen Baurichtlinien und somit auf die gemeinsame Klammer zurückgegriffen. Diese Vorgehensweise wird in diesem Kapitel für die Definition der Maßnahmen sowie für die Qualität der erforderlichen Dokumente und Unterlagen fortgesetzt.

Für die Empfehlung hinsichtlich der Darstellung des GNUE-Verfahrens war es jedoch erforderlich, eine Auswahl von Landesbau-richtlinien als Grundlage zu verwenden, da die dort beschriebenen Verfahren erheblich von der RBBau hinsichtlich der Begrifflichkeiten sowie des Zeitpunktes der Haushaltsveranschlagung und somit der Qualität der erforderlichen Unterlagen und Dokumente abweichen.

¹⁴ Stibbe, J./Stratmann F./Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern; Sachstandsbericht. HIS: Forum Hochschule 8/2012, Kapitel 3, S. 20 f.

3.1 Definition Baumaßnahmen nach RBBau

Das Verfahren für „Große Baumaßnahmen“ stellt beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ i. d. R. Neuland für die jeweiligen Hochschulen dar. Die folgenden Definitionen der RBBau sollen deshalb den Unterschied der „Großen Baumaßnahmen“ (GNUE) gegenüber den „Kleinen Baumaßnahmen“ (KNUE) und dem „Bauunterhalt“ (BU) noch einmal verdeutlichen.

Die RBBau nennt und beschreibt die 3 Bauverfahren wie folgt:

Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (GNUE)

RBBau, Abschnitt E, Pkt. 1.1

„Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sind bauliche Maßnahmen mit Kosten über 2.000.000,- € ohne die Baunebenkosten der KG 710 –740, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden oder die der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge neuer Zweckbestimmung dienen“.

Für die Festlegung, ob die Maßnahmen nach dem Verfahren der RBBau für „Große Baumaßnahmen“ (bei den Ländern nach RLBau o. ä.) zu erfolgen hat, hängt in erster Linie von der Höhe der zu erwartenden Baukosten ab. Dazu muss es sich um eine neu erstellte Anlage handeln, die vorher so nicht zur Verfügung stand oder die gewünschte Nutzung zuließ. Bei großen Baumaßnahmen handelt es sich somit grundsätzlich um Investitionen und diese gehen nach Fertigstellung des Bauwerks in den Vermögenshaushalt der Länder bzw. des Bundes ein. Sie unterliegen aufgrund des Investitionsvolumens i. d. R. einer Einzelveranschlagung im Bundes- bzw. Landeshaushalt. Die Haushaltsveranschlagung erfordert auf Landesebene umfassende Planungsleistungen und eine Detailtiefe der Unterlagen mind. entsprechend der LPH 3 der HOAI.

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (KNUE)

RBBau, Abschnitt D, Pkt. 1.1

„Kleine Neu-, Um - und Erweiterungsbauten sind bauliche Maßnahmen mit Kosten bis 2.000.000,- € (ohne KG 710 –740) brutto, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden oder die der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge neuer Zweckbestimmung dienen“.

Die Festlegung, ob das KNUE-Verfahren anzuwenden ist, richtet sich genau wie beim GNUE-Verfahren nach Art (Neu-, Um- oder Erweiterungsbau) und Wert der Maßnahme. Hierbei darf ein Wert nicht überschritten werden. Die Bedarfsaufstellung soll jährlich jeweils für das übernächste Haushaltsjahr erfolgen. Auch bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Investitionen, jedoch erfolgt i. d. R. eine Gesamtveranschlagung aller für das laufende Haushaltsjahr geplanten Maßnahmen und auf Landesebene erfolgen die Planung und die Erstellung der Bauunterlagen für die Mittelzuweisung an den Bauherrenvertreter erst nach der Veranschlagung im Landeshaushalt.

Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (BU)

RBBau, Abschnitt C, Pkt. 1.1 u. 1.2

„1.1

Zur Bauunterhaltung gehören alle konsumtiven Maßnahmen, die der Erhaltung

- der baulichen Anlagen, einschließlich
- der Technischen Anlagen (Betriebstechnik) und
- der Außenanlagen

dienen, jedoch nicht Wartung und Inspektionen sowie die Herrichtung, die durch eine neue Zweckbestimmung erforderlich wird (vgl. B 1.1.3). Investive, wertsteigernde Maßnahmen sind nach Abschnitt D bzw. E durchzuführen. Die Bauunterhaltung dient neben der Werterhaltung dem Erhalt der Sicherheit von baulichen Anlagen (Verkehrssicherungspflicht, vgl. H 1).

1.2

Im Zuge der Bauunterhaltungsarbeiten können kleine bauliche Änderungen oder Ergänzungen bis zu 50.000,- € Kosten im Einzelfall je Objekt durchgeführt werden, wenn dadurch die Anlage in ihrer Substanz nicht wesentlich verändert wird. Es ist jedoch unzulässig, größere Maßnahmen dieser Art in mehrere Einzelmaßnahmen mit Kosten bis zu 50.000,- € zu unterteilen.“

Hierbei richtet sich die Verfahrenswahl ebenfalls nach der Art der Maßnahme und nach dem Wert. Die Gesamtsumme der Maßnahmen wird i. d. R. in die Wirtschaftspläne bzw. Haushaltspläne des Bauherrenvertreters mit der entsprechenden Aufgabe (auf Landesebene i. d. R. die Hochschulen) eingestellt.

3.2 Qualität der Unterlagen

Je nach Prozess-Schritt sind unterschiedliche Planungstiefen hinsichtlich, Zeit, Kosten und Bedarf (Fläche, techn. Anforderungen, Ausstattung etc.) mit Hilfe von Unterlagen darzustellen. Diese sind maßgeblich für die Anerkennung des Bedarfs und der Veranschlagung der Baumittel in den Landeshaushalten.

Um die Darstellung des GNUE-Verfahrens mit Hochschulen als Bauherrenvertreterinnen verständlich zu machen, ist es erforderlich, die Qualitäten der Unterlagen anhand einheitlicher Begriffe zu erläutern. Dafür ist als gemeinsame Klammer die Beschreibung in der RBBau, Teil E geeignet. Das ist erforderlich, da die Landesbaurichtlinien inhaltlich zwar die gleiche Qualität beschreiben, dabei aber völlig unterschiedliche Begriffe verwenden. Zudem können gleiche Begriffe in den Ländern unterschiedliche Qualitäten der Unterlagen beinhalten. Eine unkommentierte Wahl dieser verschiedenen Begriffe würde im weiteren Verlauf daher zu erheblichen Missverständnissen führen. Hierzu folgende Beispiele:

- **Bedarfsanmeldung** Hessen = **Bauanmeldung** Niedersachsen = **ES-Bau** Bund
- **ES-Bau** Hessen = **HU-Bau** Niedersachsen = **EW-Bau** Bund

Im Folgenden werden die Begriffe ES-Bau und EW-Bau nach RBBau zur Erläuterung verwendet. Hinweise auf die Qualität der Unterlagen bezüglich der ES-Bau und der EW-Bau liefert die RBBau, Teil F:

„1 Unterlagen der Entscheidungsunterlage - Bau (ES-Bau)

...

Zu 1.4 Komplettierende Unterlagen⁴

Diese umfassen in der Regel die Ergebnisse der noch ausstehenden Leistungen für die Grundlagenermittlung und Vorplanung gemäß HOAI, einschließlich ggf. erforderlicher Besonderer Leistungen.“

Dazu gehören laut RBBau u. a.:

- Erläuterung der Baumaßnahme nach Muster 7 RBBau einschließlich der erforderlichen Einverständniserklärungen und der Angabe des Haushaltsmittelbedarfs
- Erläuterung der Technischen Ausrüstung und des Energiekonzeptes (betriebstechnisches Konzept) auf der Grundlage der betrieblichen Bedarfsanforderung
- Kostenschätzung nach DIN 276-1 anhand von Kostenkennwerten
- Überschlägige Ermittlung der zu erwartenden Nutzungskosten
- Übersichtsplan (z. B. Stadtplan o. ä., Topographische Karte Maßstab 1 : 25.000) mit Darstellung der Lage des Grundstücks
- Auszug aus dem Liegenschaftskataster im Maßstab 1:1.000/1:5.000 mit Darstellung des Grundstückes und angrenzender Bebauung
- Zeichnerische Darstellungen des Planungskonzeptes
- Ggf. ein baufachliches Gutachten über das Baugrundstück
- Terminplanung für das Erstellen der Entwurfsunterlage Bau, für das Erstellen der Ausführungsplanung, für den Baubeginn und die Übergabe

„2 Unterlagen der Entwurfsunterlage - Bau (EW-Bau)

Diese umfassen in der Regel die Ergebnisse der Entwurfs- und Genehmigungsplanung gemäß HOAI, einschließlich ggf. erforderlicher Besonderer Leistungen. Die im Einzelnen zu vergebenden Leistungen ergeben sich aus dem Vertrag.“

Dazu gehören laut RBBau u. a.:

- Erläuterungsbericht nach Muster 7 RBBau mit Anlagen 1 und 2
- Nachweise über Wärme-, Schall- und Brandschutz
- Ggf. Tragwerksplanung
- Kostenberechnung nach Muster 6 RBBau
- Kostenberechnung bis zur 3. Gliederungsebene
- Übersichtsplan (z. B. Stadtplan, topographische Karte Maßstab 1:25.000 oder sonstige Karten)
- Katasterplan
- Lageplan (mit Darstellung der gewählten Lösung)
- Entwurfs- und Genehmigungspläne, in der Regel im Maßstab 1:100 und ggf. Ausführungspläne im Maßstab 1:50

3.3 GNUE-Verfahren – Bauherrenfunktion bei Hochschulen

In der folgenden Abbildung (Abb. 5) ist das GNUE-Verfahren im Sinne des Modells „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ als vereinfachter schematischer Prozess zur Übersicht grafisch dargestellt. Im Mittelpunkt der Darstellung stehen der Ablauf und die jeweils eingebundenen Organisationseinheiten (Verwaltungsträger) der Bauherrenschaft.

Die Grundlage dieser Darstellung bilden die Verfahrensbeschreibungen zu den „Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ in den entsprechenden Abschnitten der gesichteten Landesbau-richtlinien. Als geeignet für einen Überblick erwies sich das GNUE-Verfahren der RL Bau Niedersachsen. Abweichungen davon in der Anzahl als auch der Reihenfolge der Prozess-Schritte in anderen Landesbau-richtlinien sind möglich, können hier jedoch nicht einzeln wiedergegeben werden. Entsprechende Anpassungen sind in den Ländern selbst vorzunehmen.

Die blau hinterlegten Felder markieren Entscheidungen, von denen die Fortsetzung des Verfahrens bzw. die Wiederholung von vorhergehenden Prozess-Schritten abhängig sind. Diese können auch als Meilensteine im Prozess bezeichnet werden. In die Prozessdarstellung sind die Folgen einer Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen unmittelbar eingearbeitet. Dies betrifft auch eine geänderte Zuständigkeit bei der Erteilung der Baugenehmigung (= zusätzlicher Prozess-Schritt im Verfahren).

Abb. 5 Vereinfachte Prozessdarstellung GNUE – Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“¹⁵

Prozess-Schritte	Beteiligte der Bauherrenschaft
Bedarfsanmeldung / Flächenbedarfsaufstellung	HS mit Bauherrenfunktion und als Nutzer, WM
Bedarfsanerkennung	WM
↓	
Variantenuntersuchung Unterbringung Anmietung, Baumaßnahme als ÖPP oder in Eigenbau	HS mit Bauherrenfunktion und als Nutzer, WM, LLV
Variantenentscheidung hier Eigenbau	WM, FM
↓	
Bauanmeldung (ähnlich ES-Bau nach RBBau)	HS mit Bauherrenfunktion und als Nutzer
Genehmigung Bauanmeldung / Aufnahme in Haushaltsplanung	WM, FM
↓	
Aufstellung der Haushaltsunterlagen (ähnlich EW-Bau nach RBBau)	HS mit Bauherrenfunktion
Genehmigung Haushaltsunterlagen / Haushaltsveranschlagung (§ 24 LHO zu beachten)	WM, FM, Parlament
Baugenehmigung Baugenehmigungsverfahren nach § 64 MBO	Kommune
↓	
Ausführungsvorbereitung Ausführungsplanung, LV's, Ausschreibung (ähnlich AFU-Bau nach RBBau)	HS mit Bauherrenfunktion
↓	
Baudurchführung (§ 54 LHO zu beachten) Beauftragung Baufirmen, Erstellung, Übergabe, Rechnungslegung	HS mit Bauherrenfunktion

HS=Hochschule, LLV=Landesliegenschaftsverwaltung, WM=Wissenschaftsministerium, FM=Finanzministerium (Zuständigkeit in einigen Ländern ggf. bei Bauministerium)

¹⁵ Begriffe und Anzahl der Schritte können in einigen Ländern abweichen.

Konkretisierung der Definition „Nutzer“ in der Hochschule

Aus der Verschiebung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen ergeben sich auch Verschiebungen hinsichtlich der Definition des Nutzers „Hochschule“. Im herkömmlichen Modell (Bauherrenfunktion bei Landesbauverwaltung) ist die Hochschule als Ganzes einschließlich von Organisationsgliederungen (Institute/Fakultäten/Fachbereiche/Verwaltung) als Nutzer definiert. Welcher „Nutzungsbereich“ dabei intern die Vertreterrolle des Nutzers übernimmt, legt die Hochschule selbst fest (z. B. Hochschulleitung, Dezernat Gebäudemanagement, Fachbereich). Eine konkrete Festlegung gibt es in den Landesbauordnungen diesbezüglich nicht.

Bei der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen ergibt sich bei der Neufestlegung der hochschulinternen Prozesse die Möglichkeit, per Definition die Nutzer zu konkretisieren (Institute, Fachbereiche, Fakultäten, Verwaltung, Bibliothek, Rechenzentrum etc.). Diese Nutzer können dann über einen Baubeauftragten die Aufgaben als Nutzervertreter im Verfahren wahrnehmen. Ggf. unterschiedliche Interessen zwischen Hochschulleitung, Fachabteilung (Bau, Gebäudemanagement) in der Hochschule und dezentrale Nutzer (z. B. Institute) werden auch im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ bestehen bleiben. Dem damit einhergehenden neuen innerorganisatorischen Konflikt gilt es durch entsprechende Verfahrensregelungen vorausschauend zu begegnen.

Baugenehmigung nach Bauordnungsrecht

Bei einer Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen ist zu berücksichtigen, dass dann ggf. die Zuständigkeit für die Baugenehmigung nach Bauordnungsrecht bei der Kommune liegt. Unter welchen Bedingungen ein Baugenehmigungsverfahren bei der unteren Bauaufsicht, vertreten durch die Kommunen, einzuleiten ist, ist in der Musterbauordnung (MBO) beschrieben.

§ 77 MBO – Bauaufsichtliche Zustimmung

„(1) ¹Nicht verfahrensfreie Bauvorhaben bedürfen keiner Genehmigung, Genehmigungs-freistellung und Bauüberwachung, wenn die Leitung der Entwurfsarbeiten und die Bauüberwachung einer Baudienststelle des Bundes oder eines Landes übertragen ist und die Baudienststelle mindestens mit einem Bediensteten mit der Befähigung zum höheren bautechnischen Verwaltungsdienst und mit sonstigen geeigneten Fachkräften ausreichend besetzt ist.

² Solche baulichen Anlagen bedürfen jedoch der Zustimmung der höheren Bauaufsichts-behörde.

³ Die Zustimmung entfällt, wenn die Gemeinde nicht widerspricht und, soweit ihre öffent-lich-rechtlich geschützten Belange von Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen be-rührt sein können, die Nachbarn dem Bauvorhaben zustimmen. ...“

Auch die Musterbauordnung dient den Ländern als Grundlage für die Erarbeitung der Landesbauordnungen und wurde in diesem Punkt weitestgehend von den Ländern übernommen. In der folgenden Darstellung geht HIS-HE davon aus, dass die Hochschulen im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ nicht die Bedingungen unter den Punkten 1 und 2 erfüllen müssen, um die Bauherrenfunktion übertragen zu bekommen. In der Konsequenz bedeutet dies jedoch, dass ein klassisches Baugenehmigungsverfahren nach § 64 MBO¹⁶ bei den unteren Bauaufsichts-

¹⁶ Darunter fallen i. d. R. die GNUMA-Maßnahmen nach den Landesbauordnungen.

behörden¹⁷ erforderlich ist. Dies führt zur Erstellung zweier Antragsunterlagen (Entwurfsunterlagen zur Haushaltsveranschlagung und Antrag auf Baugenehmigung), die in Teilen identisch sind, in anderen Teilen unterschiedliche Anforderungen erfüllen müssen. Somit wird ein weiterer Verfahrensschritt verursacht.

Dabei ist dringend zu berücksichtigen und zu prüfen, inwieweit die betroffenen Kommunen diese zusätzliche Aufgabe im Rahmen ihrer Personalkapazitäten leisten können.

Erfüllt eine Hochschule nach der Übertragung der Bauherrenfunktion diese Bedingungen dennoch, weil entsprechendes Personal und Planungs- und Bauüberwachungskapazitäten bei einem Bauprojekt vorhanden sind, kann weiterhin das Zustimmungsverfahren nach MBO genutzt werden.

Risiko „Haushaltsveranschlagung nach Entwurfsplanung (EW-Bau)“ (Exkurs)

Im GNUE-Verfahren der Landesbauordnungen erfolgt die Veranschlagung der Mittel im Landesbau i. d. R. erst nach der Erstellung der Entwurfsunterlagen (ähnlich EW-Bau nach RBBau) nach § 24 LHO. Diese erfordern klassische Planungsleistungen der LPH 1-3 HOAI sowie ggf. weitere besondere Planungs- und Gutachterleistungen. Somit besteht bei den Verfahren für Landesbauten das Risiko, dass die tatsächliche Baudurchführung der Maßnahmen trotz bereits erfolgtem Planungsaufwand nicht stattfindet, da erst nach der Planung die Finanzierung durch die Haushaltsveranschlagung sichergestellt wird. Der Vorteil der Länderverfahrensregelungen besteht jedoch in der erhöhten Chance der Veranschlagung auskömmlicher Mittel für die Baukosten sowie darin, dass die Mittel bis zur tatsächlichen Entscheidung über die Durchführung und Finanzierung der Maßnahme den Ländern für andere Zwecke zur Verfügung stehen. Dieser Planungsaufwand ist jedoch mit erheblichem finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden. In den Ländern ist daher für Hochschulen mit Bauherrenfunktion eine klare Regelung im Prozess zur Bereitstellung der Mittel für die Vergabe von Beratungs-, Planungs- und Gutachterleistungen an private Dienstleister für die Erstellung der Entwurfsunterlagen nach § 24 LHO erforderlich.

Zusammenfassend sind folgende wesentliche Aspekte bei der Anpassung der Zuständigkeiten im GNUE-Verfahren der Länder beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ festzuhalten:

- Die Übertragung von Bauherrenaufgaben der Landesbauverwaltungen geschieht nur im Rahmen des Modells „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“.
- Die bisherige Entscheidungs- und Prüffunktion bei den Ministerien, dem Parlament (Finanzierung) und der Landesbauverwaltung (Bauaufsichtliche Prüfung) sowie dazugehörige Bauherrenaufgaben verbleiben bei diesen.
- Die Definition des „Nutzers“ (Institute/Fachbereiche/Fakultäten etc.) ist zu überarbeiten und zu konkretisieren.
- Ggf. ist ein zusätzliches Antragsverfahren zur Erteilung der Baugenehmigung bei der unteren Bauaufsicht erforderlich.

¹⁷ Ob untere Bauaufsichtsbehörden in einer Kommune existieren, hängt vom Bundesland und evtl. von der Größe einer Kommune ab. Ggf. ist die obere Bauaufsicht für die Baugenehmigungsverfahren nach § 64 MBO zuständig.

4 Sicherstellung der staatlichen Einflussnahme und Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen

4.1 Grundsätzliches

Baumaßnahmen in den Hochschulen, insbesondere sog. „GNUE-Maßnahmen“ zeichnen sich in der Regel durch eine hohe Komplexität und spezifische Risiken aus.

Es ist von daher verständlich, dass mit der „Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen“ die Frage nach den Auswirkungen auf die bisherige staatliche Einflussnahme bei der Planung, Organisation und Durchführung von Baumaßnahmen im Hochschulbereich gestellt wird. Dies ist dann relevant, wenn mit der Übertragung Verfahrensabläufe und institutionelle Zuständigkeiten generell neu aufgesetzt werden sollen.

In Teil 1 der Orientierungshilfe sind in Kap. 4 bereits grundsätzliche Ausführungen zur Rechts- und Fachaufsicht im Kontext der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion getätigt worden. Dies soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Hier gilt es, im Kontext einer Umsetzungshilfe zum einen konkrete Instrumente der Aufsicht in ihrer Geeignetheit zu beurteilen, zum anderen konkrete „Stellschrauben“ im Verfahren zu benennen, an denen sich sinnvollerweise staatliche Einflussnahme bemerkbar macht bzw. bemerkbar machen sollte. Hierdurch soll es gelingen, die mit den Begriffen „Rechts- und Fachaufsicht“ einhergehende „Dämonisierung“ von nicht übernehmbarer Verantwortung auf das gebührende realistische Maß „herunterzuberechnen“. Hilfreich ist dabei auch, die unmittelbare Aufsichtsfunktion in einen größeren Rahmen staatlicher Steuerung, insbesondere einer Landesentwicklungsplanung, zu stellen.

Wenn es um eine Beurteilung von Maßnahmen und Regularien staatlicher Einflussnahme auf die Hochschulen mit Bauherrenfunktion geht, gilt es, die Prinzipien der klassischen Bauaufsicht (s. RL Bau als Grundlage) mit den Philosophien der „Neuen Steuerung“ in Einklang zu bringen, die die Zusammenarbeit von Land und autonomer staatlicher Hochschule seit den 60er Jahren kennzeichnen. Von daher gilt es, bei der Umsetzung drei weiterhin bestehende Vorgaben bzw. Rahmensetzungen zu berücksichtigen:

- a) Die Finanzmittel für den Hochschulbau werden, wenn damit eine (öffentliche) Verbindlichkeit einhergehen soll, auch weiterhin – trotz Hochschulautonomie – nur auf der Basis von Haushaltsplänen bereitgestellt werden können, die als Gesetz vom Parlament verabschiedet werden. Dies verlangt in der Vorbereitung die Erstellung von nachvollziehbaren und entscheidungsrelevanten Unterlagen zu Baumaßnahmen (s. LHO).
- b) Die haushaltsrechtlichen Anforderungen sind Bestandteil der für den Hochschul- und Wissenschaftsbau relevanten Verfahren, sowohl allgemein in den RL Bau als auch speziell in den Richtlinien für den Zuwendungsbau. Sie sehen deshalb fachliche Beratungen und Prüfungen für den „öffentlichen Bauherrn“ als zwingend erforderlich an (§§ 7, 24, 54 der Haushaltsordnungen von Bund und Ländern).
- c) Bei einer Optimierung von baulichen Verfahrensabläufen sind die besonderen Anforderungen der Wissenschaft zu berücksichtigen. Das heißt, Wissenschaft und Forschung müssen in besonderem Maße auf aktuelle Entwicklungen flexibel reagieren können. Es sind daher Rahmenbedingungen zu schaffen, Baumaßnahmen des Wissenschaftsbetriebs zu vereinfachen und dabei zugleich eine wirtschaftliche, zweckentsprechende und qualitätsorientierte Mittelverwendung zu sichern.

4.2 Instrumente der Einflussnahme in Sachen „Aufsicht“

HIS-HE hat den Einsatz von Rechts- und Fachaufsicht im Kontext hochschulrechtlicher Interpretation bereits in Teil 1 ausführlich beschrieben¹⁸. Im Folgenden sollen deshalb ergänzend unter dem Aspekt der Umsetzung einige Instrumente der staatlichen Einflussnahme näher beleuchtet und hinsichtlich ihrer möglichen Wirkungen bewertet werden. HIS-HE unterscheidet zwischen fünf Ebenen einer Aufsicht:

- Rechtsaufsicht
- Fachaufsicht i. e. S.
- Genehmigungsvorbehalte
- „Baufachliche“ Aufsicht i. S. der RL Bau
- Landes- und Hochschulentwicklungsplanung

4.2.1 Rechtsaufsicht

Die Rechtsaufsicht ist auf die Rechtmäßigkeit des Handelns beschränkt. Sie hat zumeist als Aufsichtsmittel besondere Bedeutung bei den Selbstverwaltungskörperschaften (auch Hochschulen), weil diese Art der Aufsicht auch den eigenen Wirkungsbereich der Körperschaft betrifft. Instrumente der Rechtsaufsicht sind u. a. das Informationsrecht, die Beanstandung, Anweisungen und Ersatzvornahme. Das Opportunitätsprinzip gilt bei der Anwendung der Rechtsaufsicht, d. h., es steht im Ermessen der Aufsicht, im konkreten Fall die Mittel anzuwenden¹⁹.

Das Mittel der Rechtsaufsicht wird im Zusammenwirken von Staat und Hochschule sehr sparsam eingesetzt. Beide Seiten haben i. d. R. kein Bedürfnis, sich in Konflikten gerichtlich auseinanderzusetzen²⁰. Diese Hemmschwelle dürfte auch bei den mit der Übertragung der Bauherrenfunktion einhergehenden Konflikten bestehen und vermutlich Lösungen der informellen Steuerung bevorzugen²¹. Es scheint von daher wenig angebracht, in der Orientierungshilfe die Instrumente der Rechtsaufsicht im Detail zu beschreiben.

4.2.2 Fachaufsicht im engeren Sinne

Bei der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen handelt es sich unstrittig um die Übertragung einer Aufgabe, die nicht zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Hochschulen gerechnet wird, sondern als staatliche Auftragsangelegenheit von diesen wahrgenommen wird (s. Orientierungshilfe, Teil 1). Dies bedeutet, dass die ministerielle Ebene im Rahmen der Fachaufsicht eine „Kontroll- und Korrekturfunktion“ zum Zwecke der Zielerreichung ausüben kann. Die damit einhergehenden Zweckmäßigkeitüberlegungen knüpfen an unterschiedliche Handlungsziele der Aufgabenerfüllung an, die mit Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit beschrieben werden können²². Wenn HIS-HE an dieser Stelle Instrumente der Planung und der Genehmigungsvorbehalte nicht unter die klassischen Mittel der Fachaufsicht subsummiert, verbleibt als Instrument (neben den bereits unter 1.2.1 Rechtsaufsicht Genannten) nur die Einflussnahme über Weisungen und Verwaltungsvorschriften, mit denen staatlicherseits gesteuert werden könnte. Es erscheint allerdings schwierig, im Vorfeld den Einsatz von Weisungen in Fragen des Hochschulbaus zu präzisieren, vor allem dann, wenn es darum geht, die Fachaufsicht proaktiv zu beschreiben. Der Lan-

18 Vgl. allgemein zur aktuellen Diskussion zur Thematik Rechts- und Fachaufsicht im Hochschulrecht: Mehde V., in: Epping, V. (Hg.) Niedersächsisches Hochschulgesetz, Handkommentar. Baden-Baden 2016, § 51, Rdnr. 1 - 46

19 Rehborn, M.: Rechtsfragen der Krankenhausaufsicht, in: GesundheitsRecht 2014, Heft 10, S. 519–529 (527)

20 Mehde V., in: Epping, V. (Hg.) NHG, § 51, Rdnr. 4

21 Roellecke, G.: Rechtsaufsicht und informelle Steuerung am Beispiel der Universitäten, in: Die Öffentliche Verwaltung 1985, Heft 20, S. 854 – 862 (855f.)

22 Etscheid, F.: Dynamik, der Fachaufsicht, in: Verwaltungsarchiv 2014, Heft 3, S. 351 - 387 (354, 357)

desrechnungshof NRW hat in einer Anhörung zur Struktur des BLB bemängelt, dass das Finanzministerium gegenüber dem BLB die Zweckmäßigkeitkontrolle im Rahmen der Fachaufsicht nur „reaktiv“ betreibt bzw. auf „ein Nachvollziehen“ beschränkt. Sie sei letztlich mit der Rechtsaufsicht als Rechtmäßigkeitkontrolle identisch. Es „fehle das leitende Element“. Gleichwohl kann der Landesrechnungshof kein Beispiel nennen, wie er sich eine proaktive Aufsicht vorstellt²³.

Die Problematik, ein solches aktives Instrument der Fachaufsicht exemplarisch zu nennen, fällt auch HIS-HE schwer. Es bedarf letztlich einer konkreten Situation, in welcher das Ministerium als aufsichtswahnehmende Stelle real das Instrument der „Weisung“ einsetzen würde und damit das im Hochschulrecht geforderte konstruktive Zusammenwirken von Staat und Hochschulen verlassen müsste. Vielmehr sei für die Ausübung von Fachaufsicht folgender Rahmen anzustreben:

- a) Die Übertragung einer staatlichen Aufgabe auf die Hochschulen zeigt, dass hier ein hohes Vertrauen für die geeignete und qualitätsgarantierte Wahrnehmung der Aufgabe durch die Hochschule besteht. Es erscheint naheliegend, dass den Hochschulen nur solche staatlichen Aufgaben übertragen werden, die einen Bezug zur Wissenschaft aufweisen.²⁴ Es gibt Überschneidungen von Aufgaben, so dass auch die Abgrenzung von Aufsichtsarten (Rechts- und/oder Fachaufsicht) an Klarheit verliert.
- b) Im Rahmen der neuen Hochschulsteuerung wird weniger auf Mittel der Fach- und Rechtsaufsicht, sondern auf Zielvereinbarungen zurückgegriffen²⁵. Zielvereinbarungen werden mancherorts als neues Mittel der Fachaufsicht interpretiert. Das ist wenig überzeugend, denn sie ersetzt die mit der Fachaufsicht verbundenen Kontroll- und Eingriffspotentiale durch „ergebnisorientierte Ziele“, die vereinbart und nachgehalten werden²⁶. Die Zielvereinbarung setzt kein Recht, vielmehr ist die Rechtsfolge für die Nichteinhaltung Gegenstand der Vereinbarung selbst²⁷.
- c) HIS-HE empfiehlt, das Konzept der Zielvereinbarung auch bei der Ausgestaltung von Aufsichtsfunktionen im Kontext der Übertragung der Bauherrenfunktion zu nutzen.

4.2.3 Genehmigungsvorbehalte im Kontext von „Fachaufsicht“

Genehmigungen bzw. Genehmigungsvorbehalte werden in der Fachliteratur häufig zur Fachaufsicht gezählt. Dies ist mit GROSS²⁸ kritisch zu sehen, da sich Genehmigungsvorbehalte von Weisungsrechten unterscheiden. Genehmigungen sind reaktiv und setzen eine Initiative voraus.

- Die Hochschule muss eine Bauanmeldung tätigen, damit das Ressortministerium entscheiden kann, diese im Sinn eines Planungsauftrags in Gänze oder mit Änderungen zu bestätigen und damit eine Entscheidung zu tätigen.
- Die Hochschule muss eine Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) erstellen, damit das Parlament (Haushaltsausschuss) die Freigabe zwecks Einstellung in den Haushalt erteilen kann und das Ressortministerium den Bauauftrag erteilen kann. Auch in diesem Fall wird eine Entscheidung gefällt.

23 Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme zu „Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ für die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28. 8.2014 zum Antrag der Fraktion der CDU, LT-Drs. 16/5488

24 Mehde V., in: Epping, V. (Hg.) NHG, § 51, Rdnr. 11

25 Vgl. Müller, M.J.: Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule. Frankfurt/Main 2014, S. 59

26 Hinweise des Deutschen Landkreistages zum Abschluss von Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II für kommunale und zugelassene kommunale Träger, S. 8; Link: <http://www.loccum.de/material/arbeit/sgbii/dlt1.pdf>

27 Mehde V., in: Epping, V. (Hg.) NHG, § 51, Rdnr. 22

28 Vgl. Groß, T. Was bedeutet „Fachaufsicht“?, in: DVBl 2002, Nr. 12, S. 793-800 (798f.)

Die Maßnahmen werden ohne Erteilung der (haushaltsrechtlich relevanten) Genehmigung nicht rechtswirksam. Die Eingriffsintensität im Sinne einer Wirksamkeitsvoraussetzung geht über das Instrument der Beanstandung weit hinaus. GROSS²⁹ macht deutlich, dass Genehmigungsvorbehalte „der allgemeinen Möglichkeit gesetzlicher Beschränkungen der Selbstverwaltung zugeordnet werden müssen. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich nach den generellen Voraussetzungen für die Anwendung des Gesetzesvorbehalts (hier staatlicher Haushalt).

HIS-HE geht davon aus, dass mit der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen bei den großen Baumaßnahmen ein haushaltsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt bestehen bleibt, der für die staatliche Seite (Ministerien, Parlament) damit weiterhin eine zentrale Einflussnahme über das „Ob“ von baulichen Maßnahmen darstellt³⁰. Implizit gilt dies auch für kleine Baumaßnahmen, wenn bei der Festlegung des Globalisierungszuschusses an die Hochschule dieser – wenn auch nur als „Steuerungsrahmen“ – der haushaltsrechtlichen Zustimmung der staatlichen Seite bedarf.

4.2.4 Baufachliche Aufsicht im Sinne der RLBau

Die bauherrenseitige Prüfung von Baumaßnahmen ist in allen Projektphasen vorgesehen: Von der Aufstellung der Bedarfspläne, über Entwurfs- und Ausführungsplanung bis zur Bauabrechnung und den Baufolgekosten. Eine Reihe von Prüfungen wird mit der Übertragung der Bauherrenfunktion der Bauherrenvertreter selbst vornehmen; andere Prüfungen, so nach § 89 LHO, wird auch weiterhin der Landesrechnungshof als Ex-post-Prüfung vornehmen können.

Von besonderer Bedeutung sind und bleiben jene Prüfungen, die als baufachliche Prüfung im Verfahren der RLBau zwecks Erteilung des Planungs- bzw. des Bauauftrags zwingend durch die Bauverwaltung als oberste technische Instanz zu erbringen ist. Mit diesem Verfahren soll gesichert werden, dass der notwendige baufachliche Sachverstand im Verfahren Berücksichtigung findet. Die Stellungnahme ist nicht zuletzt Voraussetzung, dass eine Realisierung der Planungen als Veranschlagung im Haushalt stattfindet.

Mit der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen, stellt sich in der Realisierung die Frage, ob diese baufachliche Prüfung organisatorisch in der bestehenden Form erhalten bleiben soll oder es ggf. Alternativen gibt. Aus Sicht von HIS-HE gibt es zwei Lösungsstränge, die alternativ verfolgt werden könnten:

- a) Die baufachliche Prüfung³¹ obliegt auch weiterhin der staatlichen Bauverwaltung als oberster Instanz. Der notwendige Sachverstand ist dort vorhanden – es macht keinen Sinn, diesen neu aufzubauen und personell dem für Hochschulen zuständigen Fachressort (= Wissenschaftsministerium) zuzuordnen. Es bedarf allerdings einer entsprechenden Vereinbarung, in welcher Form und in welchem Umfang die baufachliche Prüfung im Einzelnen vorzunehmen ist. Hierzu gehört auch der Verfahrensweg: D. h., es bedarf der Klärung, ob die Bauverwaltung hier unmittelbar von der Hochschule einzuschalten ist oder die Prüfung durch die Bauverwaltung als Amtshilfe für das zuständige Fachressort zu leisten ist. Für die Ausgestaltung kann das Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen

²⁹ Ebd., S. 799

³⁰ Für die TU Darmstadt als Bauherrenvertreterin besteht dieser Genehmigungsvorbehalt nicht. Ihr ist ein umfangreiches Budget im Landeshaushalt zugewiesen, im Rahmen dessen sie über die Durchführung großer Baumaßnahmen selbst entscheiden kann. Ausgenommen davon sind die Forschungsbauten mit Beteiligung des Bundes an der Finanzierung (§91b GG).

³¹ Bspw. beschrieben in der RLBau Niedersachsen.

außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen³² nebst Verwaltungsvorschrift herangezogen werden, in dem Verfahrenserleichterungen – bzw. -präzisierungen – in Richtung Beteiligung und Prüfung (hier des § 44 LHO/BHO für den Zubehörsbau) der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung (= Bauverwaltung) formuliert sind. Dies gilt dann auch für die Gestaltung etwaiger „verfahrensbegleitender“ Prüfungen.

- b) Das genannte Wissenschaftsfreiheitsgesetz nebst Verwaltungsvorschrift könnte für die Hochschulen mit Bauherrenfunktion herangezogen werden, wenn als Variante 2 einer Verfahrenserleichterung die „Selbstprüfung“ durch die Hochschulen als Lösung realistisch gesehen wird. Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz sieht in § 6 vor, dass die im Gesetz genannten außerhochschulischen Forschungseinrichtungen unterhalb eines Schwellenwerts von 5 Mio. € o. g. Prüfung selbst durchführen können, wenn die Einrichtung über hinreichenden baufachlichen Sachverstand und ein adäquates Controlling verfügt. Für Maßnahmen über diesem Schwellenwert ist diese „Selbstprüfung“ jedoch nicht vorgesehen, so dass für den Großteil der GNUMe-Maßnahmen weiterhin die Prüfinstanzen der Bauverwaltungen einzu beziehen sind. Das BMBF hat in einer Verwaltungsvorschrift³³ Ausführungshinweise zusammengestellt, in denen die innerorganisatorischen Anforderungen an Aufbau- und Ablauforganisation sowie Stellenplanung und Qualifikationsprofil formuliert sind (Weiteres dazu siehe auch Kapitel 7). Zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Orientierungshilfe lagen HIS-HE allerdings noch keine Informationen vor, ob und wie die betroffenen Forschungseinrichtungen diese Anforderungen umsetzen wollen³⁴.

4.2.5 Landes- und hochschulische Entwicklungsplanung

In der Fachliteratur wird in Konkretisierung von fachaufsichtlichen Instrumenten häufig auch die Planung genannt³⁵. Dies resultiert aus der Zielsetzung, mit der Fachaufsicht anders als mit der Rechtsaufsicht proaktiv Anforderungen an die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme steuern zu wollen. Im baulichen Bereich wären hier die Landesentwicklungsplanung und die hochschulische Entwicklungsplanung zu nennen.

Die Gestaltungspotentiale und Rahmensetzung durch bauliche Entwicklungsplanung bzw. Investitionsprogramme als Alternative zur staatlichen Fachaufsicht im Kontext moderner Hochschulsteuerung kann hier nur erwähnt, nicht aber vertieft werden. Nicht alle Länder haben Hochschulentwicklungspläne, die ausformuliert eine hochschulpolitische Rahmensetzung konkretisieren. Am weitesten gehen hier die Länder Hessen mit einem perspektivisch angelegten Hochschulbauinvestitionsprogramm (HEUREKA)³⁶ und Nordrhein-Westfalen mit dem Entwurf eines Landeshochschulentwicklungsplans³⁷, der als Bestandteil einer Verordnung auch der Thematik Hochschulbau im Kontext von „Hochschulinfrastrukturen“ einen gebührenden Platz einräumt.

32 Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz) mit amtlicher Begründung v. 19.6.2012, BT-Drs. 17/10037; veröffentlichter Gesetzestext vom 5. Dezember 2012, BGBl. I S. 2457

33 Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Durchführung von Bauverfahren gemäß § 6 Abs. 2 Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) vom 9.9.2013

34 Die TU Darmstadt praktiziert diese „Selbstprüfung“ mit Hilfe einer separaten Revisionsabteilung.

35 Etscheid, M.: Fachaufsicht neu denken und gestalten. Siegburg 2011. S. 212 f.

36 Hochschulbau in Hessen, Das staatliche Programm HEUREKA. Wiesbaden (Mai) 2016; Link: https://wissenschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwk/hmwk_heureka_2016-04-19_v4-72dpi.pdf

37 Entwurf einer Verordnung über den Landeshochschulentwicklungsplan vom 5. April 2016 in Umsetzung des § 6 Abs. 2, Satz 1 des Hochschulgesetzes vom 16.9.2014 (GV.NRW S. 547) Link: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMV16%2F3836%7C1%7Co>

5 Finanzierung, haushaltstechnische Abwicklung und Budgetierung

Im Folgenden werden die zur Mittelbereitstellung und -bewirtschaftung geltenden Haushaltsregelungen für GNUE-Maßnahmen im Landesbau dargestellt. Durch die Übertragung der Bauherrenfunktion erwachsen den Hochschulen zusätzliche bzw. zu präzisierende haushaltsbezogene Aufgaben insbesondere hinsichtlich der Mittelbewirtschaftung. Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, dass zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben eine auskömmliche Finanzierung sichergestellt sein muss. Diese bezieht sich auf die Finanzierung der konkreten Baumaßnahmen und der objektübergreifenden Bauherren- und ggf. Eigentümeraufgaben.

Um die finanzbezogenen Aufgabenstellungen in Bezug auf den Hochschulbau ganzheitlich betrachten zu können, enthält die Orientierungshilfe Empfehlungen nicht nur zur Mittelbereitstellung und Mittelbewirtschaftung, sondern auch zur Budgetierung bzw. mittel- und langfristigen Finanzplanung für den Hochschulbau.

Grundsätzlich ist bei der Thematik der Finanzplanung und Mittelbereitstellung für große Baumaßnahmen im Landeshaushalt zu unterscheiden zwischen

- der Haushaltsveranschlagung nach LHO,
- den Regelungen der finanztechnischen Abwicklung (Mittelbewirtschaftung) sowie
- dem (Flächen- und) Investitionsbedarf in der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung.

5.1 Haushaltsveranschlagung

Bei der Bereitstellung von Mitteln im Landeshaushalt (Haushaltsveranschlagung) ist entsprechend der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen bei den großen Baumaßnahmen im Hochschulbau als Landesbau folgende Differenzierung zugrunde zu legen:

- **Konsumtive** Personal- und Sachausgaben für Landes- bzw. Hochschulpersonal
- **Investitionen** des Landes

Diese Differenzierung unterliegt zunächst den Grundlagen der Kameralistik, die ausschließlich zwischen Einnahmen und Ausgaben unterscheidet. Dabei unterliegen auch die jährlichen Geldflüsse bei Investitionen für mehrjährige Baumaßnahmen den Ausgaben.

Bei den konsumtiven Ausgaben handelt es sich in erster Linie um die Personalausgaben des für die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben zuständigen Eigenpersonals der Hochschulen sowie Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen. Damit verbunden sind auch Ausgaben für Büromaterial und weitere Verbrauchsmittel, die vom entsprechenden Eigenpersonal der Hochschulen sowie Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen verwendet werden. Darüber hinaus können auch einzelne Gutachter-, Planungs- und Beratungsleistungen externer öffentlicher oder privater Dienstleister außerhalb der Grundleistungen LPH 1-9 der HOAI den konsumtiven Sachausgaben zugerechnet werden, wenn sie nicht durch Eigenpersonal geleistet werden können.

Zu den Investitionen gehören neben den Bauleistungen zur Erstellung von Gebäuden auch die Personalausgaben für sämtliche Planungsleistungen entsprechend der Leitungsphasen 1-9 der HOAI. Ebenso sind nach DIN 276 (Kosten im Hochbau) die Bauherrenleistungen zu den Kosten einer Baumaßnahme zuzurechnen. Die Planungs- und Bauherrenleistungen finden sich in der KG 700 der DIN 276 wieder. Für die Veranschlagung im Investitionshaushalt kommen dabei unterschiedliche Ansätze in den Ländern zum Tragen (z. B. KG 200-600, KG 200-700, KG 100-700). Eine entsprechende Zuordnung im Landeshaushalt zu den dafür vorgesehenen Titeln bzw. Titelgrup-

pen ist eindeutig und im Sinne der Kostentransparenz zu regeln. Dabei ist auf der Ausgabenseite unerheblich, aus welchen Mittelquellen (z. B. Bundesmittel und Eigenmittel Hochschule) diese Maßnahmen finanziert werden. Unerheblich ist auch, ob die Baumittel im Einzelplan des Wissenschaftsministeriums, des für Landesbau zuständigen Ministeriums (z. B. Finanzministerium) oder in einem speziellen Einzelplan für Landesbaumaßnahmen veranschlagt werden.

Abb. 6 zeigt die Phasen des Verfahrens nach RLBau³⁸ im Kontext der Landeshaushaltsordnung. HIS-HE hat in der Darstellung ein besonderes Augenmerk auf die Planungstiefe gelegt, da diese für die Haushaltsveranschlagung sowie die Erlaubnis zum Baubeginn nach LHO im Laufe des GNUE-Verfahrens entscheidend ist. Da die Landeshaushaltsordnungen z. T. diesbezüglich keine geeigneten Vorgaben aufweisen, wurden ergänzend die Leistungsphasen der HOAI sowie die DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ zur Beschreibung herangezogen.

Abb. 6 RLBau im Kontext von LHO, HOAI/DIN und LBO

		§ 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“										
		§ 24 Landeshaushaltsordnung (LHO)								§ 54 LHO		
LHO	RLBau	Bedarfsanmeldung	Bedarfsanerkennung	Variantenuntersuchung der Unterbringung	Entscheidung über Art der Bedarfsdeckung	Bauanmeldung (ähnlich ES-Bau nach RBBau)	Aufnahme in Haushaltsplanung – Auftrag zur Planung	HU-Bau (ähnlich EW-Bau nach RBBau)	Haushaltsveranschlagung	Ausführungsvorbereitung	Ausführung/Abrechnung/Übergabe	
		DIN 18205/ Besondere Leistungen		DIN 18205/ Besondere Leistungen		LPH 1		LPH 2-3		LPH 5-6	LPH 7-9	
DIN/HOAI												
								LBO	Genehmigungunterlagen LPH 4	Baugenehmigung (wenn Bauherrenfunktion bei Hochschule)		

Der beschriebene Kontext bleibt im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ grundsätzlich erhalten. Zusätzlich stellt jedoch für die Erfüllung des §54 LHO ggf. die Baugenehmigung nach Landesbauordnung (LBO) eine Grundvoraussetzung dar.

Problematik: Berücksichtigung von Planungskosten und Kosten für Eigenpersonal

Nach der in Abb. 6 beschriebenen Verfahrensweise erfolgt für den Landesbau die Haushaltsveranschlagung der Baumittel erst nach Abschluss der Entwurfsplanung (LPH 3 HOAI). Die projektbezogenen Planungskosten gehören zu den Investitionen eines Bauwerks (Teil der Anschaffung) und stehen dem Bauherrenvertreter bei Veranschlagung im Investitionshaushalt erst nach der Entwurfsplanung, d. h. nach Erbringung der Leistung, zur Verfügung. Bei Übertragung der Bauherrenfunktion hätte die Hochschule diese „Vorleistung“ aus dem Hochschulhaushalt vorzufinanzieren, was zu Problemen führen könnte. HIS-HE schlägt deshalb vor, – anlog bereits bestehender Praxis in einigen Bundesländern³⁹ – in den Landeshaushalten separate Titel für Planungskosten der KNUE- und GNUE-Maßnahmen vorzusehen. Diese werden unabhängig von der tatsächlichen

³⁸ Hierbei wurde beispielhaft auf die RLBau Niedersachsen zurückgegriffen. Begriffe und Anzahl der Schritte können in einigen Ländern abweichen.

³⁹ Baden-Württemberg, Berlin, Schleswig-Holstein

Durchführung einer Maßnahme bereitgestellt und bei Inanspruchnahme in den entsprechenden Haushaltstitel überführt.

Bei der Übertragung der Bauherrenfunktion ist nicht auszuschließen, dass Aufgaben, insbesondere Projektsteuerungsaufgaben, je nach Hochschule aufgrund der unterschiedlichen Personalkapazitäten und der Menge des zu erstellenden Bauvolumens in unterschiedlichem Umfang extern vergeben werden müssen. Hierfür muss in den Landeshaushalten bei der Mittelbereitstellung sichergestellt werden, dass die Hochschulen zwischen der Einstellung von Eigenpersonal oder der Fremdvergabe an externe Dienstleister für die Erfüllung der Bauherrenaufgaben (haushaltsrechtlich) entscheiden können. Grundsätzlich müssen alle Bauherrenaufgaben über die Veranschlagung im jeweiligen Hochschulhaushalt (Personal- und Sachausgaben) ausfinanziert sein. Ebenfalls zu lösen ist bei der Mittelbereitstellung im Landeshaushalt die Ausfinanzierung von extern zu beauftragenden Gutachter-, Berater- und Planungsleistungen (außerhalb der Grundleistungen LPH 1 HOAI) im Rahmen der Erstellung der Bauanmeldung.

Problematik: Berücksichtigung von Kostenrisiken bzw. Haushaltsnachträgen

Bei Veranschlagung der Baumittel im Landeshaushalt ist noch nicht absehbar, ob und in welcher Höhe es im Laufe der Durchführung der Baumaßnahme zu Kostensteigerungen kommt. Die Ursachen dafür können sein:

- Planungsmängel
- fehlende genannte Anforderungen vor Planungsbeginn
- unvorhersehbarer Nutzerwechsel im Laufe der Bauphase
- unvorhersehbare Änderungen der getroffenen Annahmen (z. B. Baugrund, Zustand von Bauteilen im Bestand bei Sanierung, unbekannte Schadstoffbelastung)
- unvorhersehbare Ereignisse (z. B. Wassereinbruch, Unwetter) etc.

Um den Baufortschritt zu gewährleisten, müssen den Hochschulen mit Bauherrenfunktion zeitnah entsprechende Finanzmittel in Form von Haushaltsnachträgen zur Verfügung stehen oder vom Land gestellt werden können, da sie i. d. R. selbst nicht über ausreichende Rücklagen verfügen.

Zu bedenken ist, dass das Haushaltsrecht ein Einpreisen dieser Risiken bei der Veranschlagung der Investitionen i. d. R. nicht zulässt⁴⁰. Eine Lösung bietet hier die Praxis in Baden-Württemberg an: Im dortigen Landeshaushalt existiert ein Titel für Nachträge mit projektunabhängigen Mitteln, aus dem bei Bedarf dem jeweiligen Projekt bei Eintritt der o. g. Ereignisse die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden. Für die Freigabe dieser Mittel können die Regelungen der jeweiligen RLBau herangezogen werden.

5.2 Mittelbewirtschaftung

Die für Baumaßnahmen erforderlichen Mittel werden dem Bauherrenvertreter in dessen Wirtschaftshaushalt zur Bewirtschaftung eingestellt. Bei der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen erfolgt die Einstellung der Mittel demzufolge **zweckgebunden** in den Hochschulhaushalt.

Die Hochschulen müssen in diesem Fall ihre Buchführung dem Rechnungswesen des Landes anpassen sowie die Haushaltsüberwachungslisten für die jeweiligen Baumaßnahmen führen.

⁴⁰ Lediglich die Prognose zur Baupreisentwicklung wird bei der Haushaltsveranschlagung als Risiko berücksichtigt.

Problematik: Mietmodell

In einigen Ländern werden Mietmodelle praktiziert, bei denen Hochschulen „kalkulatorische Mieten“ an die jeweilige Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltung abführen, die ihnen vorher entsprechend aus dem Landeshaushalt zugeführt wurden⁴¹. Diese „kalkulatorischen Mieten“ sollen u. a. Aufwendungen für Bauherrenaufgaben der Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen, aber auch Verwaltungstätigkeiten im Liegenschaftsbereich sowie (Re-)Investitionen im Bestand abdecken. Die Regelungen der Mietmodelle sind bei Übertragung der Bauherrenfunktion sowie Eigentümeraufgaben auf die Hochschulen als gleichzeitige Nutzer zu überarbeiten und anzupassen.

5.3 Budgetierung – Empfehlung zur mittel- und langfristigen Finanzplanung

Die Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen macht die Sicherstellung finanzieller Rahmenbedingungen für den Hochschulbau noch evidenter. Die Aufstellung von Baubudgets für die mittel- und langfristige Landeshaushaltsplanung, projektunabhängig im Investitionshaushalt, erscheint aus Sicht von HIS-HE zur Steuerung des Hochschulbaus dringend erforderlich. Mit den Budgets könnte die Sicherstellung der Finanzierung von anerkannten Bedarfen erleichtert und im Gesamthaushalt des Landes tatsächlich notwendige Ausgaben für den Hochschulbau langfristig abgebildet werden. Dabei ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Investitionen in

- Bestandsflächen (Reinvestition) und
- Flächenerweiterungen.

Bedarfsermittlung von (Re-)Investitionen für Bestandsflächen

Bei Reinvestitionen in Bestandsflächen (Sanierung oder Neubau als Ersatz) handelt es sich um eine Daueraufgabe des Landes, die aufgrund des heterogenen Baualters von Hochschulliegenschaften nahezu regelmäßig anfällt und daher im Investitionshaushalt auch langfristig abgebildet werden sollte. Der jährliche Reinvestitionsbedarf eines Landes für Bestandsflächen der Hochschulen lässt sich auf Basis der Flächenarten nach Fächern und Kostenrichtwerten entsprechend der Bauministerkonferenz ermitteln⁴². Dieser Wert entspricht den Abschreibungen (Wertverlust) im Rahmen einer Bilanzierung im kaufmännischen Rechnungswesen und wird maßnahmenunabhängig dargestellt⁴³.

Die eingeplanten Budgets können jährlich an den jeweiligen Flächenbestand eines Landes angepasst werden und ermöglichen somit mittel- und langfristig realistische Annahmen im Rahmen der Finanzplanung. Innerhalb dieses jährlichen Finanzrahmens können dann die konkreten Maßnahmen bei der aktuellen Haushaltsplanung festgelegt werden (Auswahl der Maßnahmen mit bereits erfolgter Bedarfsanerkennung).

41 z. B. NRW, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz

42 Stibbe J./ Stratmann F.: Bau- und Instandsetzungsbedarf in den Universitäten; Soll-Ist-Vergleich für den Zeitraum 2008 bis 2012. Forum Hochschule 5/2014, Pkt 2.4, S. 17 f.

43 Dafür ist lediglich die Verknüpfung der Raumdateien der Hochschulen mit den Fächerguppen der Bauministerkonferenz erforderlich. Alternativ werden differenziertere Fächersysteme als die der Bauministerkonferenz vom Land erarbeitet, die dennoch entsprechend der Systematik der Bauministerkonferenz den dortigen Kostenrichtwerten zuordenbar sein müssen.

Eine weitere Möglichkeit besteht in einer gebäudebezogenen Zustandsbewertung aller Hochschulgebäude eines Landes. Hierbei wird eine Annahme für einen bestimmten Zeitraum hinsichtlich der Investitionen in jedes einzelne Gebäude nach gleichen Kriterien getroffen⁴⁴.

Bedarfsermittlung von Investitionen für Flächenerweiterungen

Schwieriger gestaltet sich die mittel- und langfristige Finanzplanung von Flächenerweiterungen, da bisherige mittel- und langfristige Prognosen hinsichtlich der Studierendenzahlen und der drittmittelfinanzierten Forschung i. d. R. übertroffen wurden. Auch Umstrukturierungen durch veränderte Anforderungen, die nicht allein mit den bestehenden Gebäuden umgesetzt werden können, sind schwer zu prognostizieren. Zudem existieren derzeit noch keine geeigneten Kennzahlen für Flächenkosten bezogen auf Studierende und Fach, die als Grundlage für eine entsprechende vereinfachte Finanzierungsplanung erforderlich sind.

Daher ist vorerst eine verlässliche Finanzierungsplanung dieser Maßnahmen nur kurzfristig möglich, wenn die erforderlichen Flächen und die sich daraus ergebenden Kostenschätzungen bekannt sind (Bauanmeldung).

Beispielhaft könnte hier die Praxis in Hessen sein. Im Rahmen des Heureka-Programms⁴⁵ wurde für jeden Hochschulstandort anhand von Flächenbedarfsprognosen über einen Zeitraum von 13 Jahren ein Maßnahmenprogramm (Flächenerweiterungen und Sanierungen) mit hinterlegten Kosten erstellt. Dieses Programm wird sukzessive abgearbeitet und ggf. dem jeweils aktuellen Bedarf angepasst. Die erforderlichen Mittel wurden und werden entsprechend der Planung zur Verfügung gestellt.

5.4 Finanzmittel der Hochschulen für Hochschulbau außerhalb des Landeshaushalts

Neben den unmittelbaren staatlichen Mitteln für den Landesbau, die in den Landeshaushaltsplan einfließen, können auch Eigenmittel der Hochschulen im Hochschulbau zum Tragen kommen. Dabei handelt es sich um Einnahmen, die die Hochschulen im Kontext von Forschung, Lehre und Wissenstransfer als echte Drittmittel oder aus der Erstellung von Dienstleistungen bzw. Vermietungen erwirtschaften. Diese Mittel müssen bei der Landeshaushaltsplanung hinsichtlich der landeseigenen Hochschulliegenschaften berücksichtigt werden.

Drittmittel – Anteil für Hochschulinfrastruktur

Zu den Drittmitteln im engeren Sinne gehören die Forschungsmittel staatlicher Förderprogramme und einschlägiger öffentlicher Förderorganisationen (z. B. DFG, VW-Stiftung). Diese Mittel sind als Zuwendungen zu charakterisieren und enthalten neben den unmittelbaren forschungsbezogenen Personal- und Sachmitteln auch eine „Projekt- oder Programmpauschale“, die den Overhead der Hochschulen decken soll. Diese Mittel (derzeit 20 %) sind so gering dimensioniert, dass sie nicht für die genutzte Infrastruktur oder gar als Einnahme zur Verwendung für Reinvestitionen geeignet sind. Der Erhalt von Bestandsgebäuden, die der staatlich finanzierten Forschung zur Verfügung gestellt werden, erfolgt somit i. d. R. aus den Landeshaushalten. Erschwerend kommt hinzu, dass Forschungsaufträge nicht zuletzt häufig zu einem zusätzlichen Flächenbedarf und somit zu Baumaßnahmen führen und wiederum langfristige Ausgaben für den Bestandserhalt nach sich ziehen. Die aktuelle Praxis des Forschungsbaus, bei dem der Bund Kosten im nennenswerten

⁴⁴ z. B. Heureka-Programm in Hessen: <https://wissenschaft.hessen.de/wissenschaft/bauprogramm-heureka/hochschulbau/nachhaltige-modernisierung-von-hessens-hochschulen>

⁴⁵ Ebd.

Umfang (50 % je Baumaßnahme)⁴⁶ übernimmt, stellt zumindest eine gewisse Unterstützung für den zusätzlichen Flächenbedarf dar.

Hochschulen übernehmen aber auch Aufgaben als Dienstleister sowohl für öffentliche Auftraggeber (z. B. Land, Bund und EU – Antrags- und Auftragsforschung) als auch für die Privatwirtschaft. Sie agieren hier als Betriebe gewerblicher Art (BgA). Nach EU-Recht unterliegen diese Einnahmen der Trennungsrechnung. Das bedeutet, dass für die zu erbringende Leistung eine Kalkulation und Abrechnung auf Vollkostenbasis erforderlich ist. Zur Kalkulation gehören daher auch auskömmliche „kalkulatorische Mieten“ (vergleichbar mit Kaltmiete im Mietrecht) und Betriebskosten (vergleichbar mit Nebenkosten im Mietrecht) für die genutzten Flächen. Die Kaltmiete dient u. a. der Einnahme von Mitteln für erforderliche Reinvestitionen in die Hochschulgebäude. In diesen Fällen nehmen die Hochschulen über „Drittmittel“ auch Mittel für Baumaßnahmen (insbesondere im Bestand) ein, die dann für diese Zwecke zur Verfügung zu stellen sind.

Spenden und sonstige Eigenmittel der Hochschulen

Hochschulen erhalten darüber hinaus gezielt von Dritten zweckgebundene Spenden für die Errichtung bzw. Sanierung von Hochschulgebäuden. Des Weiteren können auch nicht zweckgebundene Spenden und sonstige Eigenmittel der Hochschulen für Investitionen in Baumaßnahmen eingesetzt werden. Werden gleichzeitig auch Landesmittel bei einer Baumaßnahme verwendet, unterliegt diese Baumaßnahme der jeweiligen LHO und RLBau. Die zur Baumaßnahme zu verwendenden Spendenmittel werden als Einnahme im Landeshaushalt ausgewiesen und dann den Investitionstiteln für Baumaßnahmen als Ausgabe zugewiesen. Diese Vorgehensweise gilt auch beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“.

Mittel aus Vermietung

Ähnlich wie bei den Drittmitteln können Einnahmen in den Hochschulhaushalt fließen, wenn Hochschulen die ihnen überlassenen Landesliegenschaften an Dritte vermieten (unabhängig davon, ob öffentlich oder privat). Auch hier ist i. d. R. insbesondere bei Mietern der Privatwirtschaft eine marktübliche Kaltmiete (bei vorhandenem Markt, z. B. bei Büroflächen) und andernfalls eine auskömmliche Kaltmiete (z. B. bei speziellen Laborflächen) zu erheben, um eine Quersubventionierung zu verhindern. Auch hier sind für die Sicherstellung des adäquaten Einsatzes der Mittel durch die Hochschule entsprechende Regelungen zu treffen.

⁴⁶ siehe §91b GG

6 Controlling, Informationsaustausch und Regelwerke

Durch das Konstrukt der Bauherrenschafft auf Landesebene, bei dem mehrere Beteiligte involviert sind, bedarf es bei Baumaßnahmen der öffentlichen Hand eines Berichts- und Dokumentationswesens. Das Berichts- und Dokumentationswesen dient der Bereitstellung und dem Austausch von Informationen, die alle Beteiligten der Bauherrenschafft in den erforderlichen Wissensstand versetzen, um entsprechend ihrer jeweiligen Verantwortungsfunktion Entscheidungen treffen und ggf. steuernd eingreifen (Controlling) zu können. Das bezieht sich sowohl auf Baumaßnahmen als auch auf das generelle Liegenschafts- und Gebäudemanagement für alle im Eigentum der Länder stehenden Liegenschaften.

Für sämtliche Aufgaben im Bau- und Liegenschaftsbereich sind zudem einheitliche Vorgaben innerhalb der Länder aufgrund der vielschichtigen Beteiligung nötig, die in Regelwerken oder Gesetzen verankert und verbindlich eingeführt sind. Für die Festlegung dieser Vorgaben, aber auch zur Qualitätssicherung, ist der allgemeine Wissenstransfer zwischen allen Beteiligten im öffentlichen Bau- und Liegenschaftsmanagement erforderlich.

6.1 Controlling, Berichtswesen und Dokumentation

Die Vorgaben der jeweiligen Länderrichtlinien sorgen für Einheitlichkeit der dezentralen Erfassung von Daten und Dokumentationen sowie Erstellung von Berichten. Diese Einheitlichkeit ist für eine Zusammenführung auf Landesebene zur Gesamtübersicht über die Landesliegenschaften unerlässlich. Sowohl Zusammenführung als auch die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben sollten bei den Landesbauverwaltungen liegen, da sie auch bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch Hochschulen weiterhin für einen Großteil der Landesbauten verantwortlich bleiben. Neben den Vorgaben aus den Landesbaurichtlinien und Landeshaushaltsordnungen sind dafür jedoch auch genaue Abstimmungen zwischen den Landesbauverwaltungen und allen Hochschulen mit Bauherrenfunktion hinsichtlich der konkreten Inhalte der Erfassung und der zu wählenden Instrumente bzw. Werkzeuge (z. B. Methoden, Software etc.) erforderlich, um die Zusammenfassung zu ermöglichen.

Die Hochschulinfrastruktur stellt einen untrennbaren Bestandteil des Hochschulwesens dar. Jede Entscheidung der Länder im Rahmen der Hochschulentwicklungsplanung führt gleichzeitig zu kosten- bzw. haushaltswirksamen Maßnahmen im Hochschulinfrastrukturbereich. Um diese jedoch in die hochschulübergreifenden Entwicklungsplanungen einbeziehen zu können, fehlen bisher Kennzahlen. Entscheidungen zur Erhöhung von Studierendenzahlen oder Fächerneugründungen werden aus diesem Grund i. d. R. ohne Wissen über Folgekosten im Infrastrukturbereich getroffen. HIS-HE empfiehlt daher, bei Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen auch die Chance zu einem erweiterten Berichtswesen auf Landesebene zu nutzen und die zusätzlichen Erkenntnisse steuernd in der Hochschulentwicklungsplanung einzusetzen. Dafür sind entsprechende Vorgaben seitens der ministeriellen Ebene an die Hochschulen erforderlich, die dann wiederum Einfluss auf die Datenerfassung und Dokumentation in den Hochschulen haben.

6.1.1 Controlling-, Berichts- und Dokumentationspflicht bei Baumaßnahmen laut RLBau/LHO

Die Controlling-, Berichts- und Dokumentationspflichten hinsichtlich der Landesbaumaßnahmen bleiben im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ bestehen. Vorgaben und Musterbögen sind in den Landesbaurichtlinien enthalten und auch von den Hochschulen mit Bauherrenfunk-

tion zu verwenden (analog der RBBau, Teile G, H, J u. K6). Weitere Anforderungen und Pflichten ergeben sich aus den Landeshaushaltsordnungen (analog der BHO §§24, 54, 80 und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften). Dazu gehören u. a.:

- Kostensteuerung und Kostenkontrolle (Planung, Steuerung und Kontrolle der Ausgaben)
- Haushaltsüberwachung und Rechnungslegung
- Erstellung der Bestandsdokumentation der fertiggestellten Gebäude, u. a.
 - Revisionspläne
 - mit dem Bestand übereinstimmende Ausführungspläne
 - Mängelfristen
 - Anlagenverzeichnisse etc.
- Berichterstattung über den Stand der Baumaßnahme
- Erstellung der Planungs- und Kostendaten der fertiggestellten Bauwerke einschließlich Bildokumentation

6.1.2 (Baumaßnahmen) übergreifendes Berichts- und Dokumentationswesen sowie Controlling

Darüber hinaus entstehen bzw. bestehen auf Seiten der Hochschulen mit Bauherrenfunktion, die auch Aufgaben des Gebäudemanagements für die Hochschulliegenschaften wahrnehmen, weitere Anforderungen bezüglich des Controllings sowie des Berichts- und Dokumentationswesens. Vorgaben können auch hier aus den Landesbaurichtlinien (analog der RBBau, z. B. K10 und K15), aber auch aus den Landeshaushaltsordnungen (analog der BHO §74 und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften) erwachsen. Dazu gehören u. a.:

- Erstellen und Pflegen der Bestandsdokumentation der von der jeweiligen Hochschule genutzten Liegenschaften
- Jährliche Erstellung von Baubedarfsnachweisen (BBN-Liste)
- Jährlicher Nachweis der genutzten Flächen
- Erfassen der jährlichen Verbrauchs- und Betriebskosten
- Kosten-Leistungsrechnung für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement

6.2 Verwendung von Regelwerken

Als Ziele für ihre Baumaßnahmen nennen die Länder u. a. Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit u. Nutzergerechtigkeit. Des Weiteren unterliegen Landesbaumaßnahmen als Maßnahmen der öffentlichen Hand dem Vergaberecht. Zur Einhaltung der Ziele ist daher die Einführung von Regelwerken für den Landesbau, welche konkrete Hilfestellungen und Rechtsvorschriften wiedergeben, ein geeignetes Instrument. Diese sind in den Ländern über die Landehaushaltsordnungen und deren Verwaltungsvorschriften sowie die Landesbaurichtlinien eingeführt bzw. erlassen. Somit sind diese von den Hochschulen im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ anzuwenden.

Im Folgenden werden einige für den Landesbau bereits eingeführte bzw. zur Einführung geeignete Regelwerke benannt:

- Landesbaurichtlinien (z. B. RLBau Niedersachsen)
- Vergabehandbücher (z. B. Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes – VHB)
- AMEV-Empfehlungen (z. B. EltAnlagen 2015 – Planung und Bau von Elektroanlagen in öffentlichen Gebäuden)
- Arbeitshilfen Abwasser, Boden- und Grundwasserschutz, Recycling (z. B. Hrsg. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit – BMUB)

- Baufachliche Richtlinien zur Gebäudebestandsdokumentation und Vermessung (z. B. „BFR GBestand“ und „BFR Verm“, Hrsg. BMUB)
- Leitfäden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Energiespar-Contracting, Kunst am Bau, Nachhaltiges Bauen, Brandschutz (z. B. Leitfaden WU Hochbau, Hrsg. BMUB)
- Richtlinien für die Überwachung der Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen (z. B. RÜV, Hrsg. BMUB)
- Richtlinien zur Wertermittlung (z. B. Sachwertrichtlinie – SW-RL, Hrsg. BMVBS, jetzt BMUB)
- Hinweise zur Durchführung der Betriebsüberwachung von technischen Anlagen (z. B. Dienstanweisung Betriebsüberwachung im Land Niedersachsen - DABÜ -)
- Richtlinie für Planungswettbewerbe (z. B. RWP, Hrsg. BMUB)
- Kostenkennzahlen (z. B. Orientierungswerte für Hochschulbau der Bauministerkonferenz)

6.3 Wissenstransfer

An der Erstellung und Einführung der unter Kapitel 6.2 aufgeführten Regelwerke für den Landesbau sind die Landesbauverwaltungen beteiligt. Ferner sind sie an der Ausgestaltung von Gesetzen im Hochbau beteiligt. Um diese Aufgabe sinnstiftend wahrnehmen zu können, ist die Rückkopplung der die Richtlinien und Regelwerke anwendenden Bauherrenvertreter ein wesentlicher Bestandteil. Diese Rückkopplung erfolgt derzeit durch die regionalen Abteilungen der Landesbauverwaltungen bei der zentralen Betriebsleitung der Landesbauverwaltungen. Hierdurch laufen alle Erkenntnisse im Landes- und Hochschulbau an einer Stelle der Landesbauverwaltung zusammen und werden als verpflichtende Hilfsmittel zur Qualitätssicherung verbindlich eingeführt. In diese Rückkopplung müssen beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ die Hochschulen demzufolge einbezogen werden, damit die Belange des Hochschulbaus in den Regelwerken auch weiterhin Berücksichtigung finden können.

7 Anforderungen an die Hochschule

Um die Bauherrenfunktion umfassend und verantwortungsbewusst wahrnehmen zu können, sind an die entsprechenden Hochschulen personelle und organisatorische Mindestanforderungen zu stellen.

Der Bund hat bereits 2012 für das Bauverfahren von Wissenschaftseinrichtungen in seiner Verwaltungsvorschrift zum § 6 S. 2 Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) derartige Mindestanforderungen festgelegt, die i. d. R. auch für die staatlichen Bauverwaltungen in vergleichbarer Weise existieren. Kernelement der Forderungen ist, dass die Einrichtung sowohl quantitativ als auch qualitativ über hinreichend eigenen Bausachverstand verfügen muss, um ein „vereinfachtes Bauverfahren“ ohne bzw. mit reduzierter Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung durchführen zu können. Zwar handelt es sich bei den vom WissFG erfassten Einrichtungen um Zuwendungsbaumaßnahmen und nicht um klassischen Landesbau, die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion ist jedoch vergleichbar. Auch bei der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschule stellt sich die Frage, wie eine quantitativ und qualitativ ausreichende Verfügbarkeit von Bausachverstand in der Hochschule gewährleistet werden kann.

Aus Sicht von HIS-HE hängt von der Art und Anzahl der übertragenen und wahrgenommenen Aufgaben im Wesentlichen ab, welche personellen und organisatorischen Mindestanforderungen zu erfüllen sind. Welche Aufgaben insgesamt im Rahmen der Bauherrenfunktion zu erbringen sind, wurde im Kap. 2 benannt. Die von den Hochschulen zu erbringenden Bauherrenaufgaben sind in Abb. 7 noch mal zusammengefasst.

Abb. 7 Bauherrenaufgaben einer Hochschule mit Bauherrenfunktion

Bauherrenaufgaben der Hochschule
Objektübergreifende Bauherrenaufgaben
» Aufstellung und Fortschreibung von hochschulinternen Regelwerken
» Mitwirkung an Arbeitskreisen und Gremien auf Landes- und Hochschulebene
» Erfassung und Auswertung aller aus der Durchführung der Baumaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse auf Hochschulebene (im Rahmen des Berichtswesens)
» Baufachliche Beratung hochschulinterner Nutzer
» Bereitstellung von Daten für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement*
» Städtebauliche Campus-Planung/Masterplanung*
» Flächenmanagement (z. B. Unterbringungsplanung) auf Hochschulebene*
Objektbezogene Bauherrenaufgaben
» Zielvorgabe des Projektes, Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen
» Beratung des hochschulinternen Nutzers (Fachbereich/Institut)
» Risikoanalyse, Wirtschaftlichkeitsberechnungen (Variantenvergleich)
» Abschluss von Vereinbarungen mit rechtlichen und finanziellen Auswirkungen
» Koordinierung aller Beteiligten
» Bereitstellen erforderlicher Unterlagen und Erteilen notwendiger Auskünfte
» Ermittlung und Vorgabe der räumlichen und bautechnischen Anforderungen
» Aufsicht über Planungs- und Ausführungsleistungen sowie Leistungen der Projektsteuerung, wenn extern vergeben
» Controlling (Steuerung) hinsichtlich Kosten, Zeit und Qualität
» Verhandeln mit Behörden und Ministerien, Einholen von Genehmigungen
» Haushaltsführung und –überwachung und Rechnungslegung/Verwendungsnachweis

*mit den Bauherrenaufgaben einhergehende Eigentümer- und Gebäudemanagementaufgabe

7.1 Organisation der Aufgabenwahrnehmung

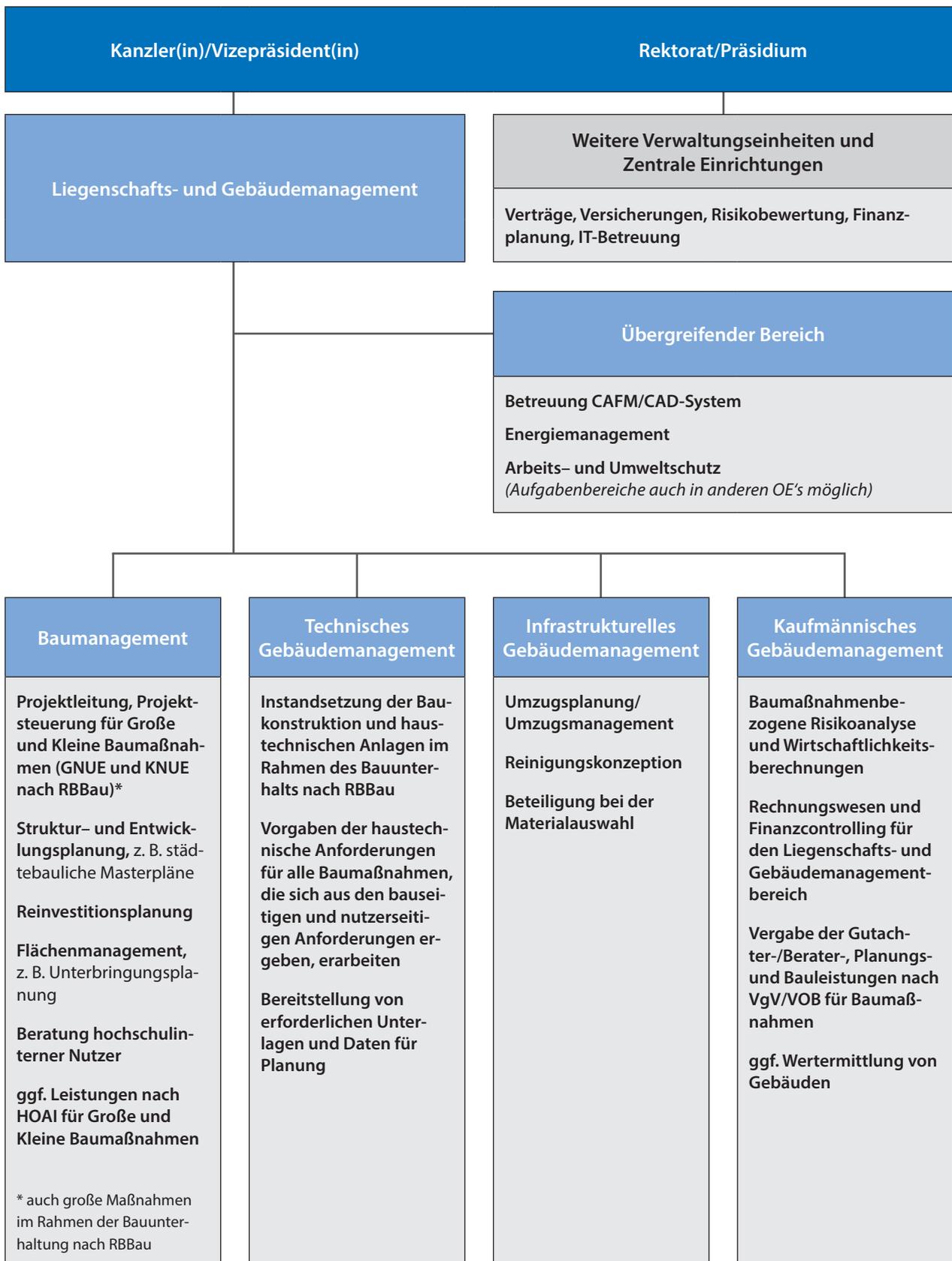
Ausgehend von den oben genannten Gesamtaufgaben der Hochschule und entsprechend der Prozessgestaltung für das Modell „Bauherrenfunktion bei der Hochschule“ (Kap. 3.3) ist im Folgenden beispielhaft dargestellt, wie welche Aufgaben innerhalb der Hochschule auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt werden können und wie der Prozessablauf für „Große Baumaßnahmen“ im Detail gestaltet werden kann.

7.1.1 Aufbauorganisation

An welcher Stelle innerhalb der Hochschulverwaltung das Baumanagement vorgesehen wird, kann von den Hochschulen individuell umgesetzt werden. Hier sind verschiedene Modelle denkbar. Welche Variante an der jeweiligen Hochschule sinnvoll ist, wird stark durch die Größe und thematische Ausrichtung der Hochschulen sowie der einzelnen Organisationseinheiten bestimmt.

Bei dem folgenden Beispiel ist das Baumanagement als eigene Abteilung dem Liegenschafts- und Gebäudemanagement organisatorisch zugehörig. Alle Aufgaben, die sich aus der Übertragung der Bauherrenaufgaben ergeben, sind dabei den unterschiedlichen Organisationseinheiten (OE) zugeordnet. Auch bestehende Organisationseinheiten nehmen im Zuge einer Baumaßnahme sowie im Rahmen der grundsätzlichen Bauherrenfunktion entsprechende Aufgaben wahr.

Abb. 8 Mögliche Aufbauorganisation bei Bauherrenfunktion mit Zuordnung der Aufgabenbereiche



Bei der Zuordnung der Aufgaben handelt es sich um eine Empfehlung von HIS-HE, die den Anspruch erhebt, möglichst alle im Rahmen der Bauherrenfunktion zu bearbeitende Aufgaben zu erfassen. Die endgültige Zuordnung zu den Organisationseinheiten hängt im konkreten Fall von der jeweiligen Organisationsstruktur, von der Gesamtheit der zu bearbeitenden Aufgaben sowie dem Potenzial der vorhandenen Mitarbeiter ab. In der Regel werden voraussichtlich die bestehende Struktur um eine Einheit „Baumanagement“ erweitert und einzelne Aufgaben neu zugeordnet. Andere Arbeitsbereiche und Organisationseinheiten existieren i. d. R. bereits durch die Zuständigkeit für den Betrieb der Gebäude (Gebäudemanagement) in den Hochschulverwaltungen. Die Aufgaben im hier dargestellten übergreifenden Bereich können auch anderen Einheiten zugeordnet werden. Zur Vermeidung von doppelten Personalstrukturen kann je nach regelmäßig zu erwartendem Bauvolumen eine Bündelung von Aufgaben in einer Organisationseinheit eine Lösung darstellen (z. B. Instandsetzung im Rahmen des Bauunterhalts und Planungsleistungen im Rahmen von Baumaßnahmen).

7.1.2 Prozess „Große Baumaßnahmen“

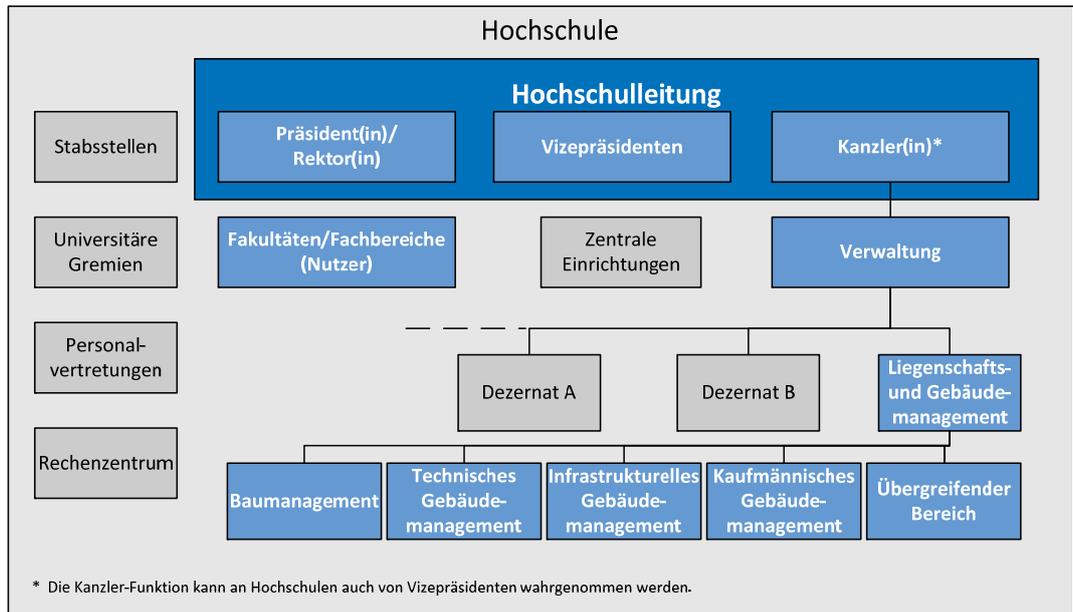
Wie bereits in Kap. 3 beschrieben, bedarf es einer detaillierten Prozessbeschreibung. Der Prozessablauf muss bereits im Vorfeld für alle am Prozess beteiligten Institutionen, Abteilungen, Rollen (Personen) und externen Beteiligten abgebildet und projektbezogen erfasst werden. D. h. sämtliche Festlegungen sind zu dokumentieren und allen Beteiligten zur Kenntnis zu bringen, um jederzeit eine größtmögliche Transparenz zu gewährleisten und aufzuzeigen, welche Aufgaben jeder zu erfüllen hat.

Beim Prozessablauf für die Baumaßnahme handelt es sich um eine Art Haupt-Prozess, der daneben noch von vielen weiteren Peripher-Prozessen begleitet wird. Dazu gehören z. B. Vergabeprozesse für Planungs- und Bauleistungen oder auch Prozesse für Berufungsmaßnahmen, die Bautätigkeiten nach sich ziehen. Auf diese peripheren Prozesse wird in dieser Veröffentlichung nicht eingegangen. Es wird jedoch grundsätzlich von HIS-HE empfohlen, alle erforderlichen Peripher-Prozesse ebenfalls auszuarbeiten, zu dokumentieren und als Regelwerke verbindlich einzuführen.

Beteiligte im Prozess „Große Baumaßnahmen“

Im Bereich des öffentlichen Bauens gibt es zahlreiche Beteiligte sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Hand (s. Kap. 2). In der folgenden Abbildung sind die Beteiligten innerhalb der Hochschulen mit Bauherrenfunktion dargestellt.

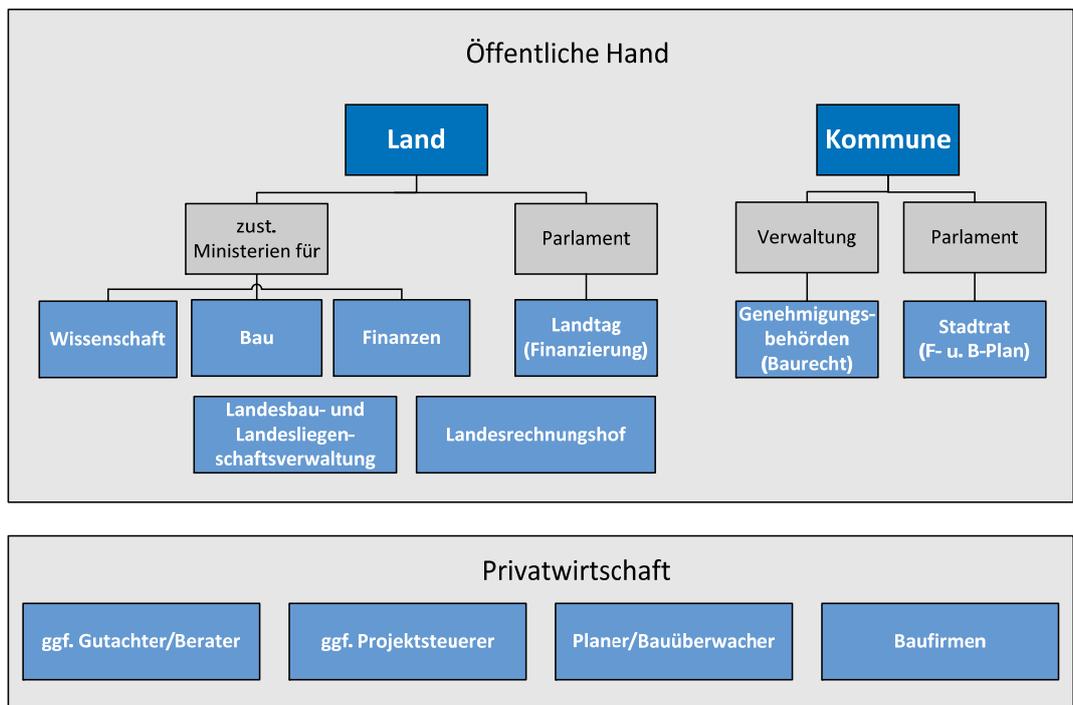
Abb. 9 Beteiligte Organisationseinheiten innerhalb einer Hochschule mit Bauherrenfunktion



Erst die Differenzierung innerhalb der Hochschulen ermöglicht eine genaue Zuordnung von personenbezogenen Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen.

Da jedoch der gesamte Prozess zur Erstellung von Hochschulbauten betrachtet werden muss, sind auch hier nochmals alle Beteiligten außerhalb der Hochschulen zu benennen.

Abb. 10 Beteiligte außerhalb der Hochschule beim Modell „Hochschule mit Bauherrenfunktion“



Hier sind insbesondere die öffentliche Hand mit ihren Ministerien und den Landesbau- und Landesliegenschaftsverwaltungen, aber auch kommunale Verwaltungen zu nennen sowie die Parlamente entsprechend ihrer Entscheidungskompetenzen. Darüber hinaus sind Freischaffende und Unternehmen aus dem Bereich der Privatwirtschaft beteiligt. Alle diese Beteiligten sind im Rahmen der Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten bezüglich der Baumaßnahmen zu berücksichtigen und zu benennen. Deren interne Organisation liegt jedoch im Verantwortungsbereich der jeweiligen Beteiligten und nicht der Hochschulen, weshalb an dieser Stelle keine weiteren Ausführungen dazu erfolgen.

Rollen im Modell „Hochschule mit Bauherrenfunktion“ im Prozess „Große Baumaßnahmen“

Um den Beteiligten innerhalb der Hochschule die entsprechenden Aufgaben im Gesamtprozess zuordnen zu können, ist die Definition von Rollen im Vorfeld der Zuordnung zweckmäßig. Die Festlegung der mit der jeweiligen Rolle verbundenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten gibt den Überblick über fehlende Personalkapazitäten im Rahmen der Personalplanungen, sowohl für jede Baumaßnahme als auch für die Hochschule mit Bauherrenfunktion generell. Die Zuordnung der Rollentitel kann dann innerhalb des erforderlichen Prozessablaufdiagramms (s. Abb. 12 und 13) bzw. in dazugehörigen Detailbeschreibungen der einzelnen Prozess-Schritte erfolgen.

Rollen innerhalb der Hochschule

Im Folgenden sind Rollen aufgelistet, die innerhalb einer Hochschule mit Bauherrenfunktion bei großen Baumaßnahmen anfallen. Diesen Rollen sind als Empfehlung die beteiligten Organisationseinheiten und ggf. Personen (bzw. deren Funktion innerhalb der Hochschule) zugeordnet. Hierbei liegt der Fokus jedoch ausschließlich auf Rollen, die ab der Entscheidung für einen Eigenbau relevant sind.

Abb. 11 Rollen bei großen Baumaßnahmen innerhalb einer Hochschule mit Bauherrenfunktion

Rolle (Aufgabe)	Organisationseinheit/Person der Hochschule
Projektverantwortung	
Gesamtprojektleiter (hält alle Fäden in der Hand im Rahmen des Projektmanagements)	1 Mitarbeiter der Abt. Baumanagement (Rolle darf in einem Projekt nicht auf mehrere Personen verteilt werden)
ggf. Projektleiter je Fachrichtung (Hochbau, Elektrotechnik, Versorgungstechnik, GLT)	Mitarbeiter der Abt. Baumanagement, ggf. Abt. Technisches Gebäudemanagement
Projektsteuerung (delegierbar)	
Projektsteuerer (operative Aufgaben im Rahmen des Projektmanagements)	1 Mitarbeiter der Abt. Baumanagement oder eines externen Dienstleisters
Beteiligung auf Abruf	
Entscheider(-gremium) (finanzwirksam und rechtlich)	Präsident bzw. Rektor, Kanzler bzw. Vizepräsident, Dezernent Liegenschafts- und Gebäudemanagement
Nutzer	1 Baubeauftragter/Mitarbeiter des hochschulinternen Nutzers (Institut/Fachbereich/Fakultät/Verwaltung)
Gebäudemanager	Alle Abteilungen mit Bezug zum Gebäudemanagement
Risiko- und Wirtschaftlichkeitsmanager	Abteilung Kaufmännisches Gebäudemanagement (KGM)
Ressourcenplaner	Dezernenten und Abteilungsleiter der betroffenen Organisationseinheiten
IT-Verantwortlicher	Rechenzentrum
Vergabe-Verantwortlicher	Vergabestelle (KGM oder Vergabestelle der allgemeinen Hochschulverwaltung)
Verantwortlicher Arbeits- und Umweltschutz	Abteilung Arbeits- und Umweltschutz
Interessenvertreter	Alle Einrichtungen der Interessenvertretung (Personalrat, Behindertenbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte, Studentenvertretung etc.)

In der Darstellung werden die Rollen des/der Projektleiter/s und des Projektsteuerers herausgehoben. Diese Rollen umfassen den größten Teil aller objektbezogenen Bauherrenaufgaben der Hochschule. Die Aufgaben des Gesamtprojektleiters müssen verantwortungstechnisch von einer einzigen Person (ggf. Benennung eines Stellvertreters) wahrgenommen werden. Gleiches gilt für die fachbezogenen Projektleiter, die ggf. bei sehr komplexen Baumaßnahmen zusätzlich erforderlich sind. Auch die Aufgaben des Projektsteuerers sollten in einer Hand liegen. Diese können ggf. durch externe Dienstleister der Privatwirtschaft oder der Landesbauverwaltungen erbracht wer-

den. Bei sehr großen Baumaßnahmen ist die Aufteilung dieser beiden Rollen auf verschiedene Personen erforderlich, da jeder Bereich jeweils eines Vollzeitäquivalents bedarf. Im unteren Bauvolumenbereich der großen Baumaßnahmen gehen Projektsteuerungsaufgaben auf den Gesamtprojektleiter über. Während hinsichtlich sehr großer Baumaßnahmen Gesamtprojektleiter und Projektsteuerer nur eine Maßnahme betreuen können, ist bei geringerem Bauvolumen die zeitgleiche Betreuung mehrerer Maßnahmen möglich. Alle weiteren Rollen werden von Mitarbeitern der Hochschule besetzt, deren Kernaufgaben i. d. R. außerhalb von Baumaßnahmen liegen. Diese werden daher nur zeitlich begrenzt und auf Abruf, wenn das Bauprojekt dies erfordert, hinzugezogen oder über Entwicklungen informiert.

Beispiel Rollendefinition „Gesamtprojektleiter“

Den Umfang der **Aufgaben** im Rahmen der Projektleitung veranschaulicht folgende Auflistung:

- Bereitstellen erforderlicher Unterlagen und Erteilen notwendiger Auskünfte
- Koordinieren aller Beteiligten
- Ermittlung und Vorgabe der räumlichen und bautechnischen Anforderungen
- Aufsicht über Planungs- und Ausführungsleistungen sowie Leistungen der Projektsteuerung, wenn extern vergeben
- Controlling (Steuerung) hinsichtlich Kosten, Zeit und Qualität
- Verhandeln mit Behörden und Ministerien, Einholen von Genehmigungen
- Haushaltsführung und –überwachung sowie Rechnungslegung/Verwendungsnachweis
- Informationsfluss intern und extern sicherstellen
- Ausarbeitung von Entscheidungsunterlagen und Berichterstattung gegenüber Entscheidern

Zur Übernahme der Aufgaben muss der Gesamtprojektleiter entsprechende **Kompetenzen** mitbringen, um die erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten. Diese sind im Rahmen der Rollendefinition zu erarbeiten und zu dokumentieren. Dazu gehören u. a.:

- Fachkompetenz
 - Ausbildung im Baubereich (z. B. Hochschulstudium Architektur)
 - mehrjährige Berufserfahrung im Baubereich (Planung, Bauüberwachung)
- Methodenkompetenz
 - Erfahrung im Projektmanagement
- Soziale Kompetenz
 - Führungskompetenz
 - Kommunikationsfähigkeit
 - Durchsetzungsvermögen

Eine weitere Voraussetzung für die erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben durch den Gesamtprojektleiter ist die klare Zuordnung der **Verantwortung** und der damit verbundenen **Befugnisse** zur Rolle, um diese Verantwortung übernehmen zu können. Zur Verantwortung gehören bspw.:

- Der Gesamtprojektleiter ist verantwortlich für das wirtschaftliche und technische Ergebnis des Projektes und für das Einhalten des vorgegebenen Terminplans.
- Der Gesamtprojektleiter ist verantwortlich für den Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten.

Diese Verantwortung kann der Gesamtprojektleiter nur wahrnehmen, wenn ihm z. B. folgende Befugnisse eingeräumt werden:

- Projektbezogene fachliche Weisungsbefugnis gegenüber dem Projektteam, auch gegenüber bereichsfremden Projektmitgliedern und externen Dienstleistern (unabhängig davon, ob Landesbauverwaltung oder Freischaffender)
- Unterschriftenberechtigung laut Unterschriftenordnung

Im Bedarfsfall ist auch zur einwandfreien Klärung der Befugnisse die Darstellung der „Nicht“-Befugnisse zu empfehlen:

- Keine fachliche Weisungsbefugnis gegenüber Entscheider-Gremium der Hochschule und weiteren genehmigenden Einrichtungen der Bauherrenschaft außerhalb der Hochschule
- Keine disziplinarische Weisungsbefugnis gegenüber Projektteam

Rollen der Beteiligten außerhalb der Hochschule

Über die Rollen hinaus, die von der Hochschule übernommen werden, sind auch die Rollen zu definieren, deren Übernahme ggf. durch Beteiligte außerhalb der Hochschule erfolgt. Dazu gehören u. a. die Rollen:

- Projektsteuerer (im Rahmen des Projektmanagements)
- Planer (alle Fachrichtungen)
- Bauüberwacher (alle Fachrichtungen)
- Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinator (SiGeKo) etc.

Prozessablaufdiagramm „Große Baumaßnahmen“

Eine weitere Voraussetzung für die Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen ist die Erarbeitung eines Prozessablaufs seitens der Hochschule für GNUE-Maßnahmen nach den Richtlinien der Länder, innerhalb dessen vor allem die eigenen Zuständigkeiten und Aufgaben konkretisiert werden. Da im gesamten Prozess die Zuständigkeiten von der Hochschule und den anderen Beteiligten wechseln und somit Schnittstellen entstehen, ist eine detaillierte Erarbeitung des Prozesses in Form eines Prozessablaufdiagrammes in Zusammenarbeit mit allen am Prozess Beteiligten zu empfehlen. Dabei muss der Gesamtprozess den groben Prozessablauf nach Vorgabe des Landes (s. Abb. 5) einhalten. Darüber hinaus muss das zu erarbeitende Prozessablaufdiagramm jede Einzeltätigkeit innerhalb des Prozesses benennen und beschreiben. Zusammenfassend sind folgende Festlegungen für den Prozessablauf zu treffen:

- Erfassung der notwendigen Tätigkeiten und Entscheidungen sowie Einordnung in einen zeitlichen Ablauf (inkl. Definition von Beginn und Ende des Prozesses),
- Festlegung von Rollen und Zuordnung der beteiligten Institutionen und Personen (z. B. Nutzer, Projektleiter, Projektsteuerer, Planer etc.) zu den Rollen,
- Festlegung der Institutionen/Abteilungen und Personen für das Organisieren und Prüfen/Beurteilen der Ergebnisse der jeweiligen Tätigkeiten im Prozess,
- Benennung der Institutionen/Abteilungen und Personen für die operative Durchführung der jeweiligen Tätigkeit,
- Festlegung der Institutionen/Abteilungen und Personen, die Entscheidungskompetenzen erhalten (ggf. Entscheidungsgremium einrichten),
- Festlegung der zu verwendenden Werkzeuge (Software, Checklisten, Dokumente, Richtlinien, Handbücher) und
- Vorgabe der Art der Ergebnisse (Unterlagen, Inhalt).

Parallel zur Erarbeitung des Prozessablaufs sind die erforderlichen Checklisten, Dokumente, Richtlinien, Handbücher etc., die im Prozess zu verwenden sind, auszuarbeiten. Diese können jedoch auch von den Ländern (z. B. durch die Landesbauverwaltung) als hochschulübergreifende Vorgaben erstellt und in den Hochschulen eingeführt werden. Ggf. ist die von der Landesbauverwaltung verwendete erforderliche Software (CAFM, CAD, Projektmanagement etc.) an den jeweiligen Hochschulen zu implementieren.

HIS-HE hat einen möglichen Prozessablauf für „Große Baumaßnahmen“ für die Beschaffungsvariante „Eigenbau“ in zwei unterschiedlichen Darstellungsformen erarbeitet. Die komprimierte Darstellung ermöglicht einen schnellen Überblick über die Abfolge und wichtige Meilensteine im Gesamtprozess der Baumaßnahme. Das detaillierte Prozessablaufdiagramm umfasst alle Einzeltätigkeiten bzw. Teilprozesse. Der Prozessablauf wurde aus dem in Abb. 5 vereinfacht dargestellten Landesbauverfahren, den Planungsleistungen nach HOAI, der DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ sowie dem bereits implementierten Prozess für Neu- und Umbaumaßnahmen (NUP) der Universität zu Köln abgeleitet. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Sowohl bei der komprimierten Prozessdarstellung als auch beim detaillierten Prozessablaufdiagramm handelt es sich um eine idealisierte Prozessdarstellung, die keine Änderungen der Planungen durch geänderte Nutzeranforderungen während des Gesamtprozesses berücksichtigt. Für diesen Fall sind zusätzliche Prozess-Schritte von den jeweiligen Hochschulen ggf. in Zusammenarbeit mit den anderen Beteiligten der Bauherrenschaft zu erarbeiten. Planungsänderungen während der Bauphase bergen bekanntermaßen erhebliche Risiken und Auswirkungen auf Fertigstellungszeitpunkt, Kosten und Qualität des Objektes, weshalb hierfür ggf. die für Finanzierungsfragen zuständige Entscheider-Ebene (Ministerien, Parlament) in den Prozess eingebunden werden muss.

Zur besseren Übersicht wurde der gesamte Prozess nach dem Beispiel des bereits implementierten Prozesses „NUP“ der Universität zu Köln in 3 Ebenen gegliedert:

1. Ebene – Projektphasen

Der Prozess ist hinsichtlich der Darstellung in Phasen aufgeteilt, welche große Bearbeitungsschritte umfassen. Für diese Phasen sind Ziele definiert und sie schließen mit Meilensteinen ab. Die Meilensteine stellen hauptsächlich Wegweiser hinsichtlich der Fortführung bzw. der Wiederholung von Kernprozessen oder auch des Abbruchs des gesamten Prozesses dar. Den Meilensteinen sind i. d. R. Dokumente (bzw. das Werk) zugeordnet, die ebenfalls für die Fortsetzung und die Qualitätssicherung des Prozesses erforderlich sind. Die Phasen verlaufen im zeitlichen Ablauf grundsätzlich linear.

2. Ebene – Kernprozesse

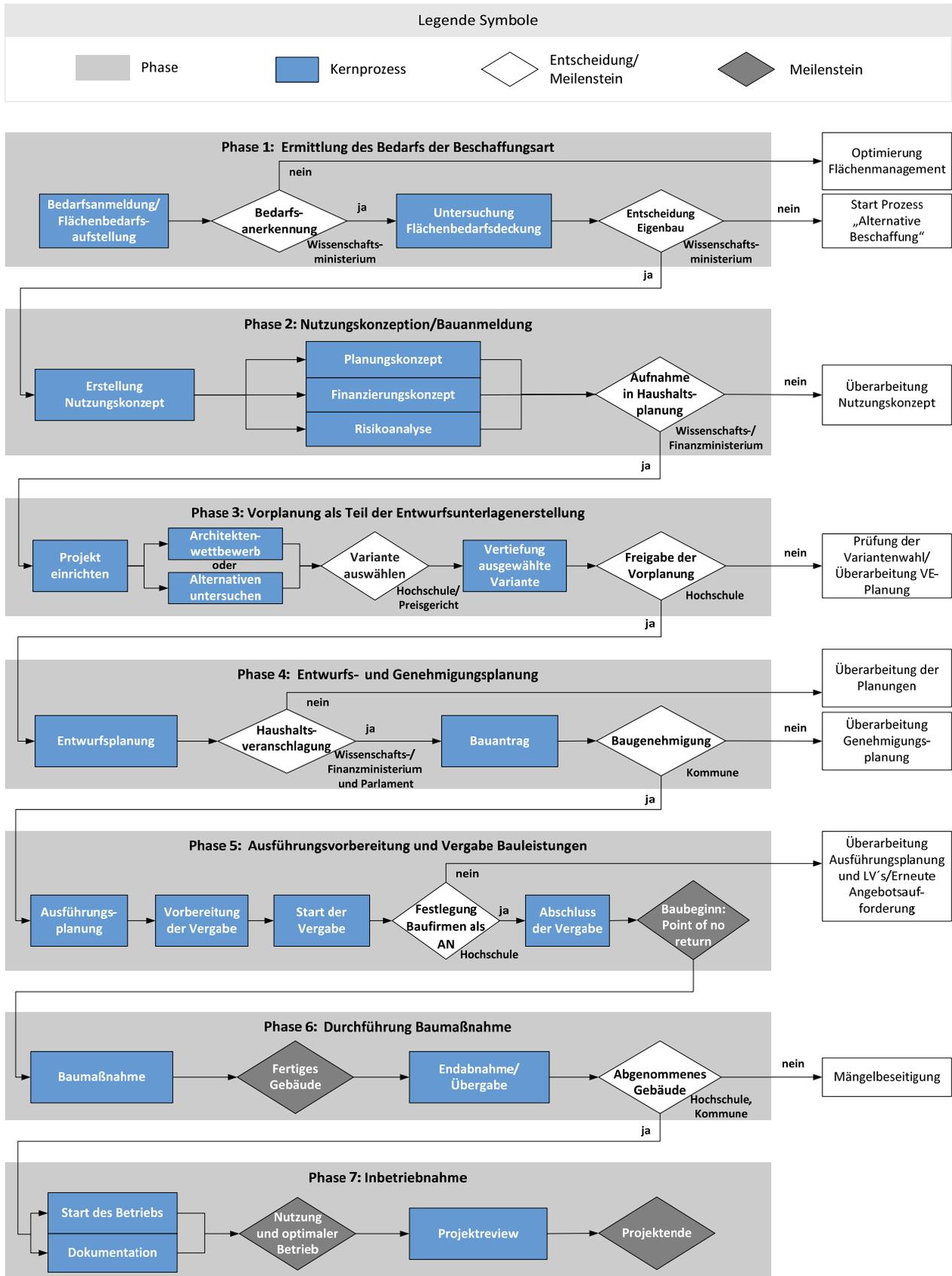
Innerhalb der Projektphasen sind Kernprozesse dargestellt, deren Anforderungen und Ziele erfüllt sein müssen, um die Fortsetzung des Prozesses sowie die gewünschte Qualität des Bauwerks im geplanten Kosten- und Zeitrahmen zu gewährleisten. Dabei ist der zeitlich parallele Ablauf von Kernprozessen möglich, da sich deren Ergebnisse gegenseitig bedingen können. Ggf. können Kernprozesse auch mit Meilensteinen innerhalb der Phasen enden.

3. Ebene – Teilprozesse, Einzeltätigkeiten

Innerhalb dieser Kernprozesse sind viele Teilprozesse und Einzeltätigkeiten zeitgleich interdisziplinär abzuarbeiten.

Die Projektphasen und Kernprozesse sind in Abb. 12 als Übersicht dargestellt.

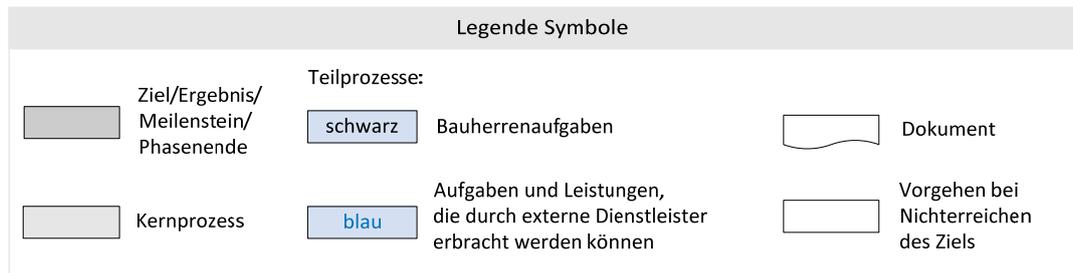
Abb. 12 Prozessablaufdiagramm „Große Baumaßnahmen“ – Übersicht



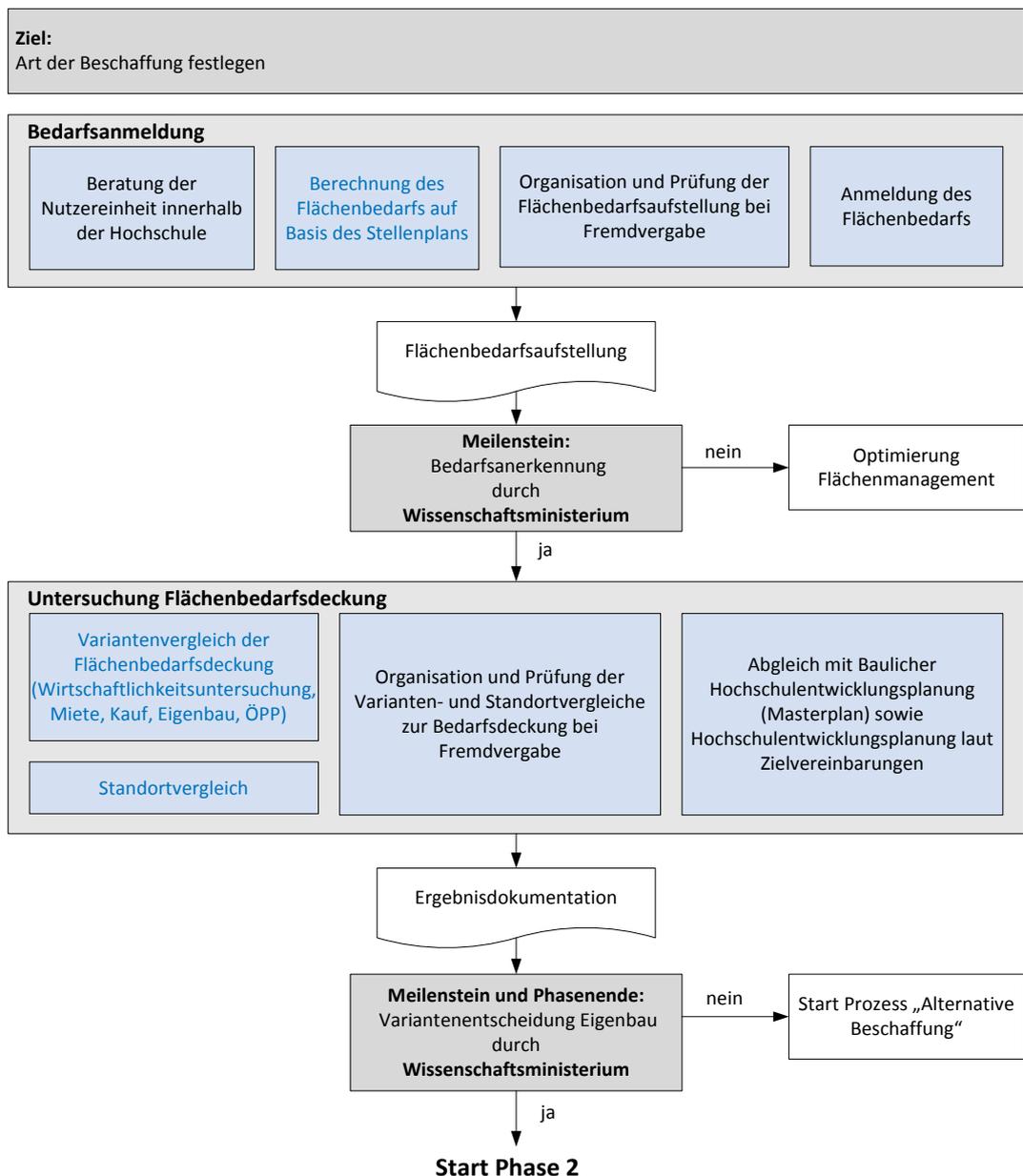
Das folgende detaillierte Prozessablaufdiagramm (Abb. 13) basiert auf der komprimierten Prozessdarstellung (Abb. 12). Die hier benannten Phasen und Kernprozesse sind mit diesem identisch. Die Darstellung wird dabei um Teilprozesse bzw. Einzeltätigkeiten ergänzt und in eine den Anforderungen an öffentliche Baumaßnahmen entsprechende Reihenfolge gebracht. Die Teilprozesse und Einzeltätigkeiten geben ausschließlich die Aufgaben wieder, die unabhängig von den eigentlichen Bauleistungen zur Erstellung von Bauwerken anfallen. Die Leistungen der Hochschule und den von ihr zu beauftragenden Leistungen stehen im Vordergrund. Die Tätigkeiten in den Genehmigungsprozessen im Rahmen der Bauherrenaufgaben, die außerhalb der Hochschule anfallen, also bei den Ministerien und dem Parlament, werden hier nicht ausführlich dargestellt.

Das hier abgebildete Prozessablaufdiagramm soll als Hilfsmittel bzw. Grundlage für die Ausarbeitung eines jeweils eigenen, den organisatorischen Gegebenheiten und dem Personalbestand der Hochschule angepassten Prozessablaufs dienen. Hierbei handelt es sich um eine Empfehlung von HIS-HE, die ggf. um Planungsänderungen und spezifische Tätigkeiten und Teilprozesse zu ergänzen ist. Der Prozessablauf ist an die jeweilige Situation der Hochschule anzupassen.

Abb. 13 Prozessablaufdiagramm „Große Baumaßnahmen“ – detailliert



Phase 1: Ermittlung des Bedarfs und der Beschaffungsart

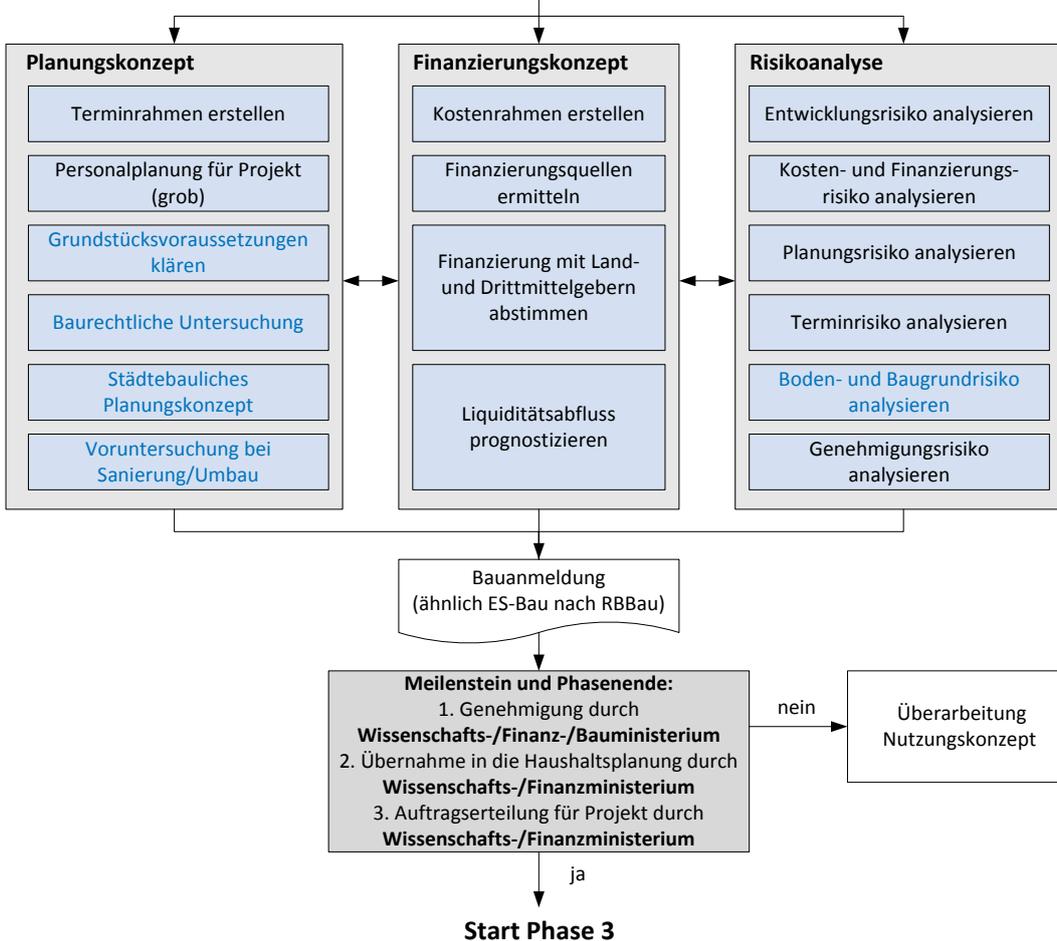
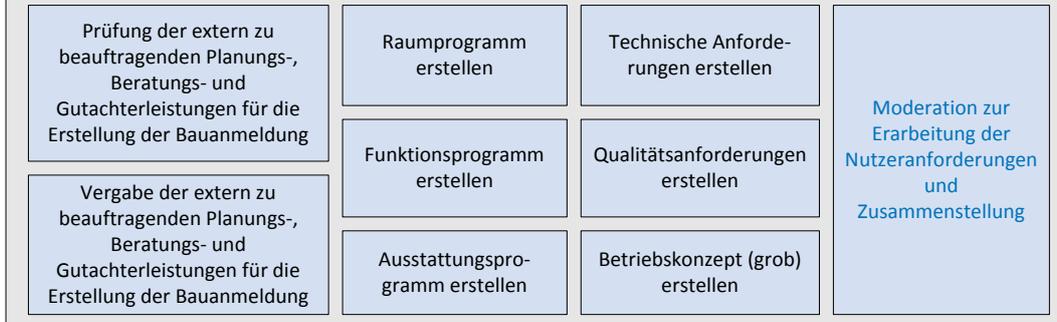


Phase 2: Nutzungskonzeption/Bauanmeldung

Ziel:

1. Haushaltsplanung anhand der Unterlagen für Bauanmeldung (ähnlich ES-Bau nach RBBau)
2. Abschätzung der zu beauftragenden externen Planungs-, Projektsteuerungs- und Gutachterleistungen für Erarbeitung der Bauanmeldung

Erstellung Nutzungskonzept



Phase 3: Vorplanung als Teil der Entwurfsunterlagenerstellung

- Ziel:**
1. Projektstruktur-, Projektablauf- und Projektressourcenplanung/Abschätzung der zu beauftragenden externen Projektsteuerungs-, Planungs- und Gutachterleistungen
 2. bei Durchführung Architektenwettbewerb: Gewinnung verschiedener Realisierungsmöglichkeiten bei gleicher Aufgabenstellung
 3. Aussagefähige Dokumentation zur Wahl der Umsetzungsvarianten für Vorentwurf
 4. Vorentwurf als Grundlage zur Freigabe des Budgets und der Planung

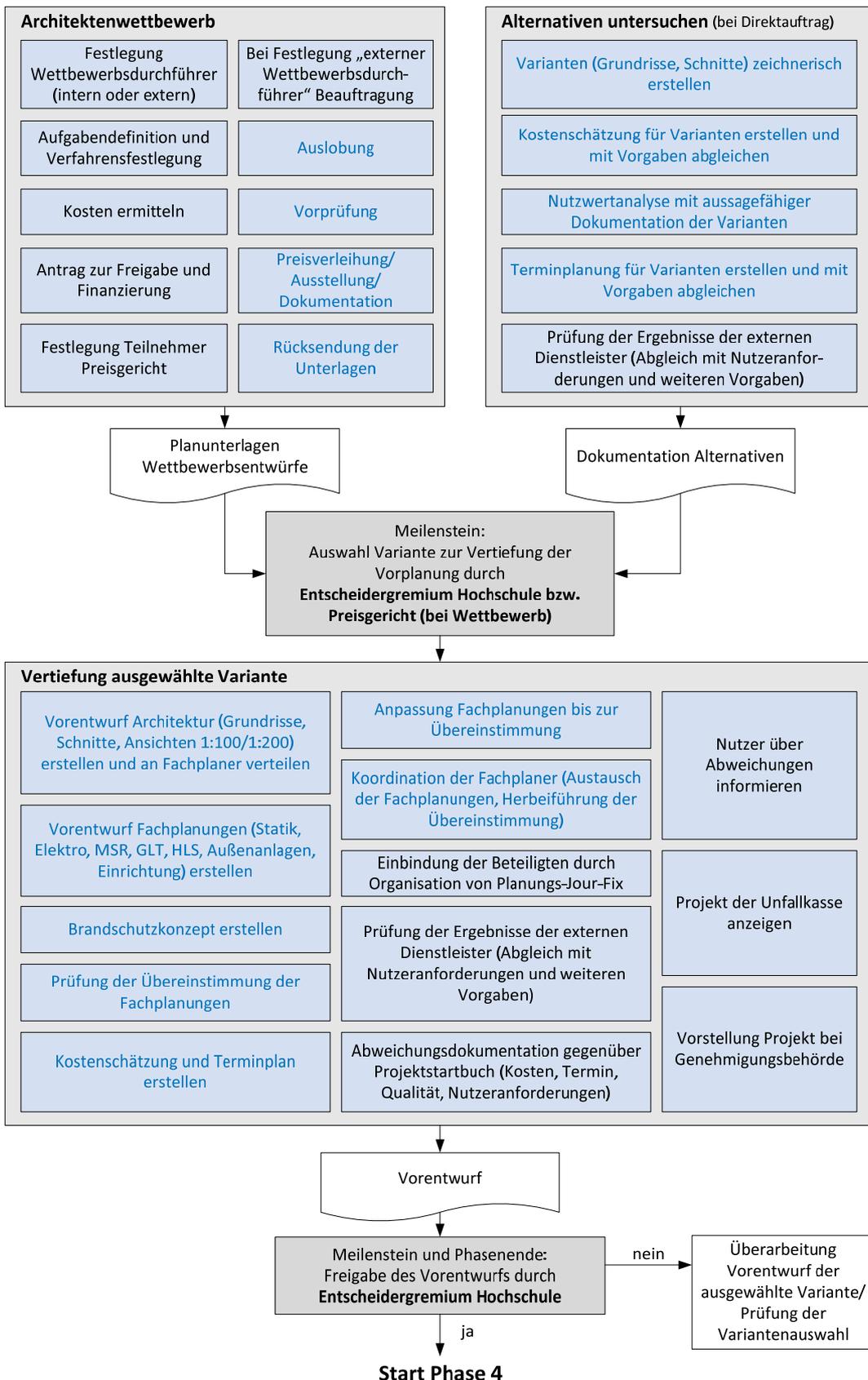


- Projektstartbuch (analog und digital)
- Detaillierte Vorgaben zu bautechnischen Anforderungen und Datenqualität
- Dienstleistungsverträge

oder

Fortsetzung Phase 3

Fortsetzung Phase 3: Vorplanung als Teil der Entwurfsunterlagenerstellung

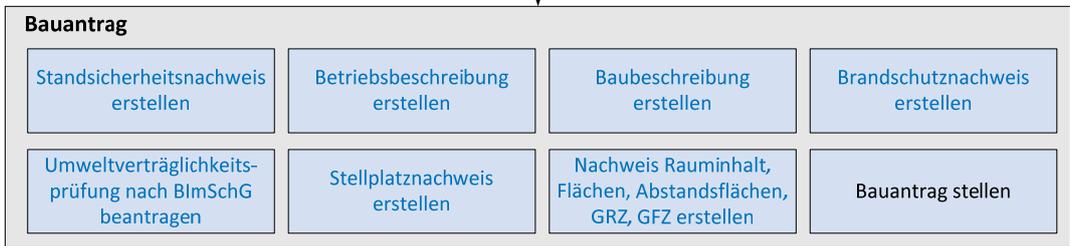
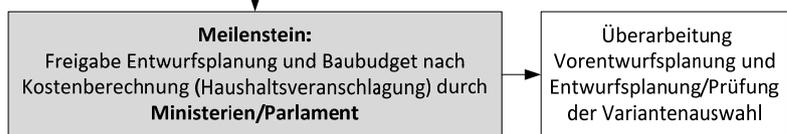


Phase 4: Entwurfs- und Genehmigungsplanung

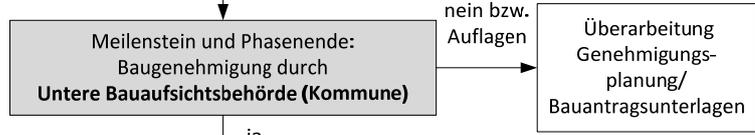
Ziel:
 1. Haushaltsveranschlagung im Landeshaushalt anhand der Entwurfsunterlage Bau (ähnlich EW-Bau nach RBBau)
 2. Baugenehmigung durch untere Bauaufsicht (Kommune)



Entwurfsunterlage (ähnlich EW-Bau nach RBBau)



Bauantrag

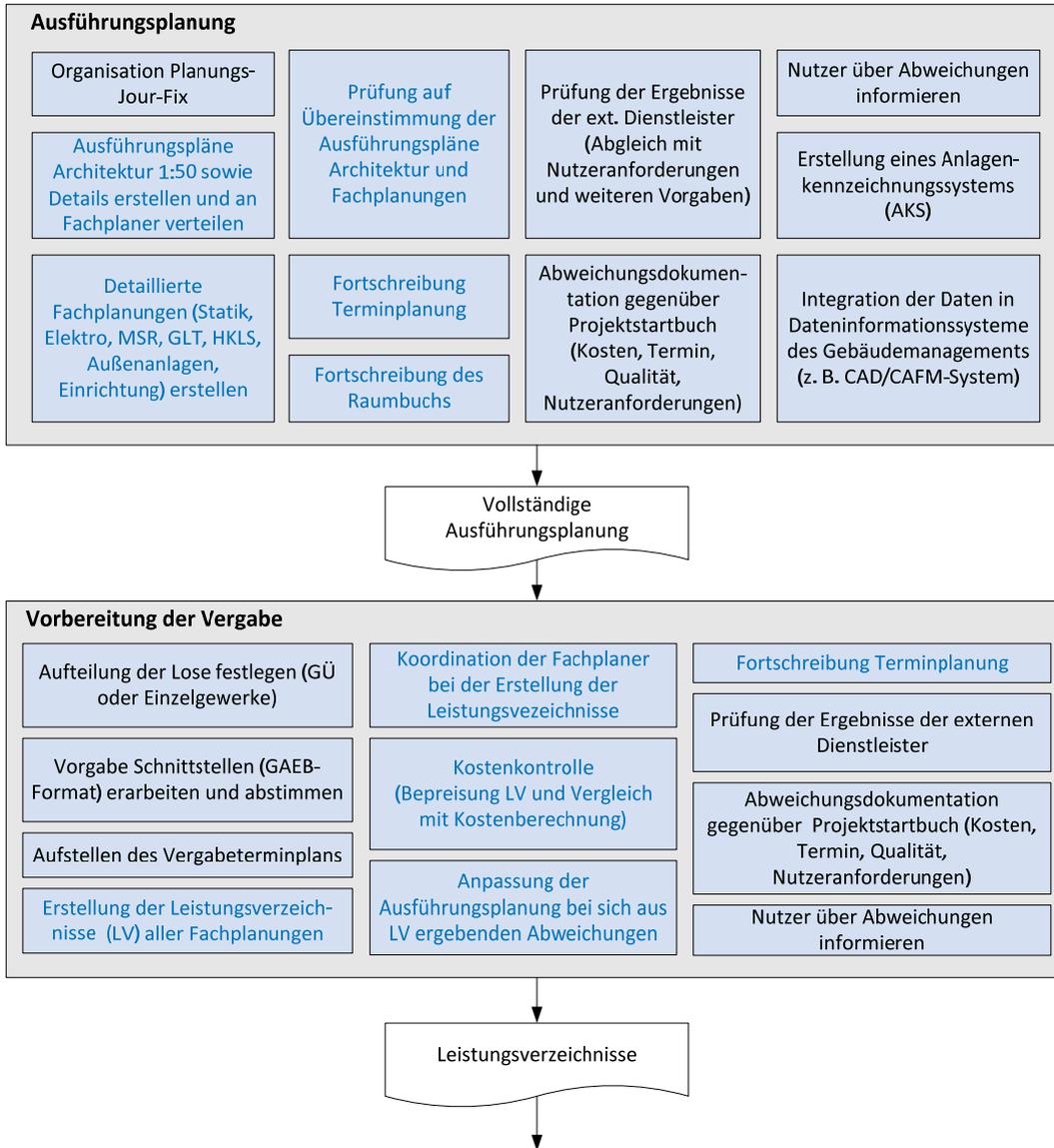


Start Phase 5

Phase 5: Ausführungsvorbereitung und Vergabe Bauleistungen

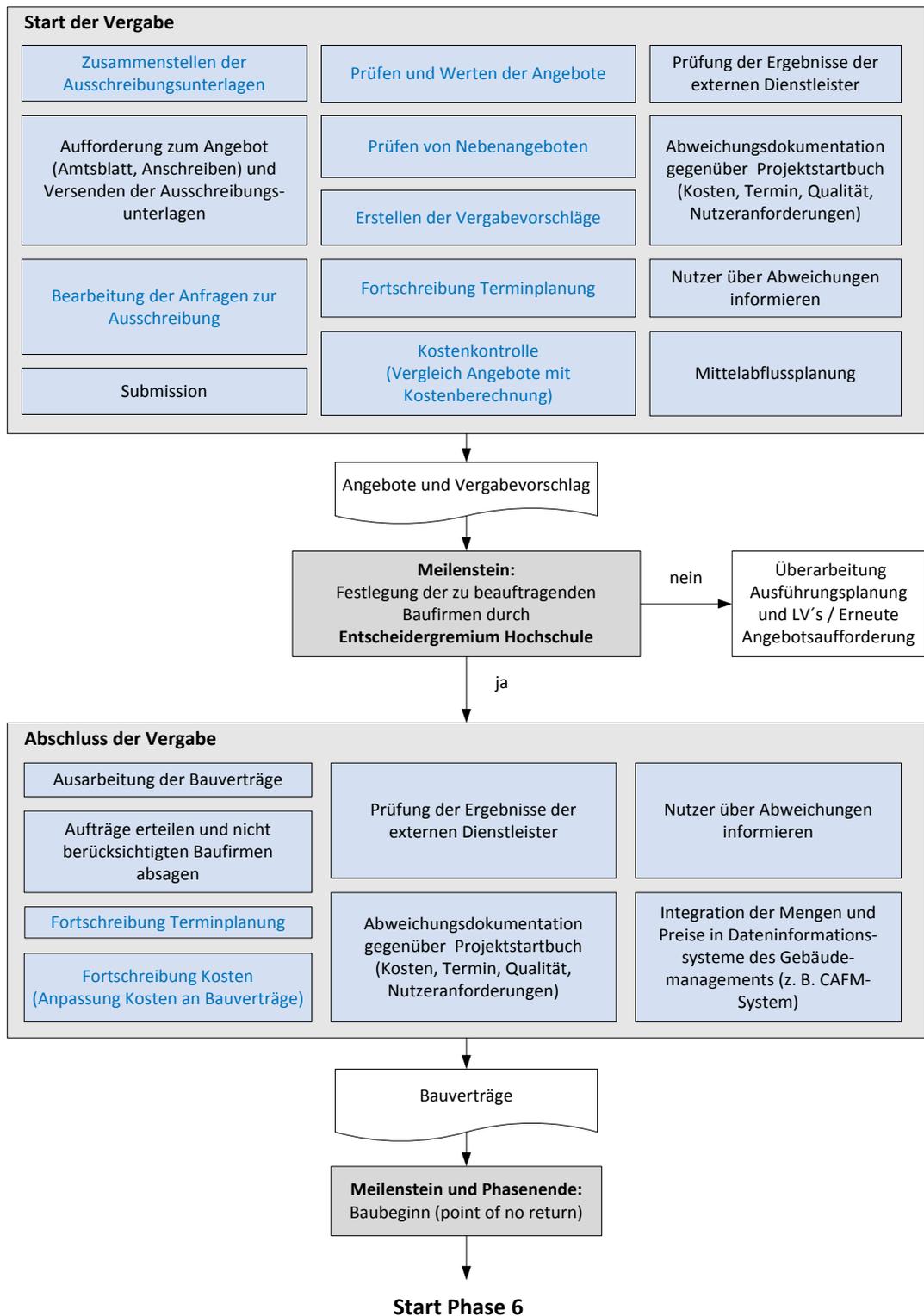
Ziel:

1. Ausschreibung der Bauleistungen anhand der Ausführungspläne und Leistungsverzeichnisse
2. Erhalt von Angeboten für Bauleistungen und Festlegung der zu beauftragenden Baufirmen
3. Vergabe der Bauleistungen



Fortsetzung Phase 5

Fortsetzung Phase 5: Ausführungsvorbereitung und Vergabe Bauleistungen



Phase 6: Durchführung Baumaßnahme

Ziel:
 1. Fertigstellung des Bauobjekts und Abnahme
 2. Übergabe an Gebäudemanagement der Hochschule und hochschulinternen Nutzer

Baumaßnahme			
Organisation Baubesprechungs-Jour-Fix	SiGeKo-Überwachung	Terminüberwachung und -fortschreibung, Terminplanung (Gesamtprozess)	Abweichungsdokumentation gegenüber Projektstartbuch (Kosten, Termin, Qualität, Nutzeranforderungen)
Aufstellung Bauablaufplan (Balkendiagramm)	Prüfung der Baumaßnahme auf Übereinstimmung mit Vertrags-, Planungs- und Genehmigungsvorgaben	Rechnungs- und Aufmaßprüfung inkl. Kostenkontrolle (Vergleich Rechnungs- und Angebotspreis)	Nutzer über Abweichungen informieren
Erstellung des SiGeKo-Plans und Verteilung	Prüfung von Montage- und Werkstattplänen (z. B. Betonfertigteile) auf Übereinstimmung mit Ausführungsplanung und LV	Prüfen und Aufbereiten von Nachtragsforderungen als Entscheidungsvorlage	Aufschaltung der technischen Anlagen auf die GLT/Leitwarte
Koordination der Fachplaner bei Bauüberwachung	Organisation der Baurechtlichen Abnahmen von Teilleistungen inkl. aller fachlich Beteiligten	Nachträge genehmigen (bzw. ablehnen)	Ausschreibung der Betreiberleistungen bzw. Prüfung der Anpassung der bestehenden Verträge
Abnahme der Einzelgewerke vor Übernahme durch Folgegewerk	Dokumentation des Bauablaufs (Bautagebuch)	Zahlung geprüfter Rechnungen nach Zahlungsplan und Baufortschritt veranlassen	Führen der Haushaltsüberwachungsliste (HÜL) nach RLBau
	Aufmaß mit Baufirmen		
	Mängelfeststellung und Mängelbeseitigung vor Abnahme		

Meilenstein:
Fertiges Bauobjekt

Endabnahme/Übergabe des Bauobjekts			
Organisation der Baurechtlichen und Vertragsrechtlichen Abnahmen	Auflisten der Verjährungsfristen für Mängelansprüche Wartungs- und Betriebsbeschreibungen für Bauprodukte einholen	Vollprobetest (gewerkeübergreifender Funktionsnachweis) aller sicherheitsrelevanten und sonstigen Anlagen nach VDI 6010	Abweichungsdokumentation gegenüber Projektstartbuch (Kosten, Termin, Qualität, Nutzeranforderungen)
Baurechtliche Abnahme (Untere Bauaufsichtsbehörde und Feuerwehr), Vertragsrechtliche Abnahme (Bauherr)	Erstellung der Dokumentation (Revisionspläne, Ausführungspläne, rechnerische Nachweise, Protokolle etc.)	Prüfung der Ergebnisse der externen Dienstleister	Nutzer über Abweichungen informieren
Kostenfeststellung		Zahlung geprüfter Schlussrechnung veranlassen	Umzug/Einzug terminisieren und Beteiligte informieren

1. Abnahme-/Übergabeprotokoll
2. Dokumentation

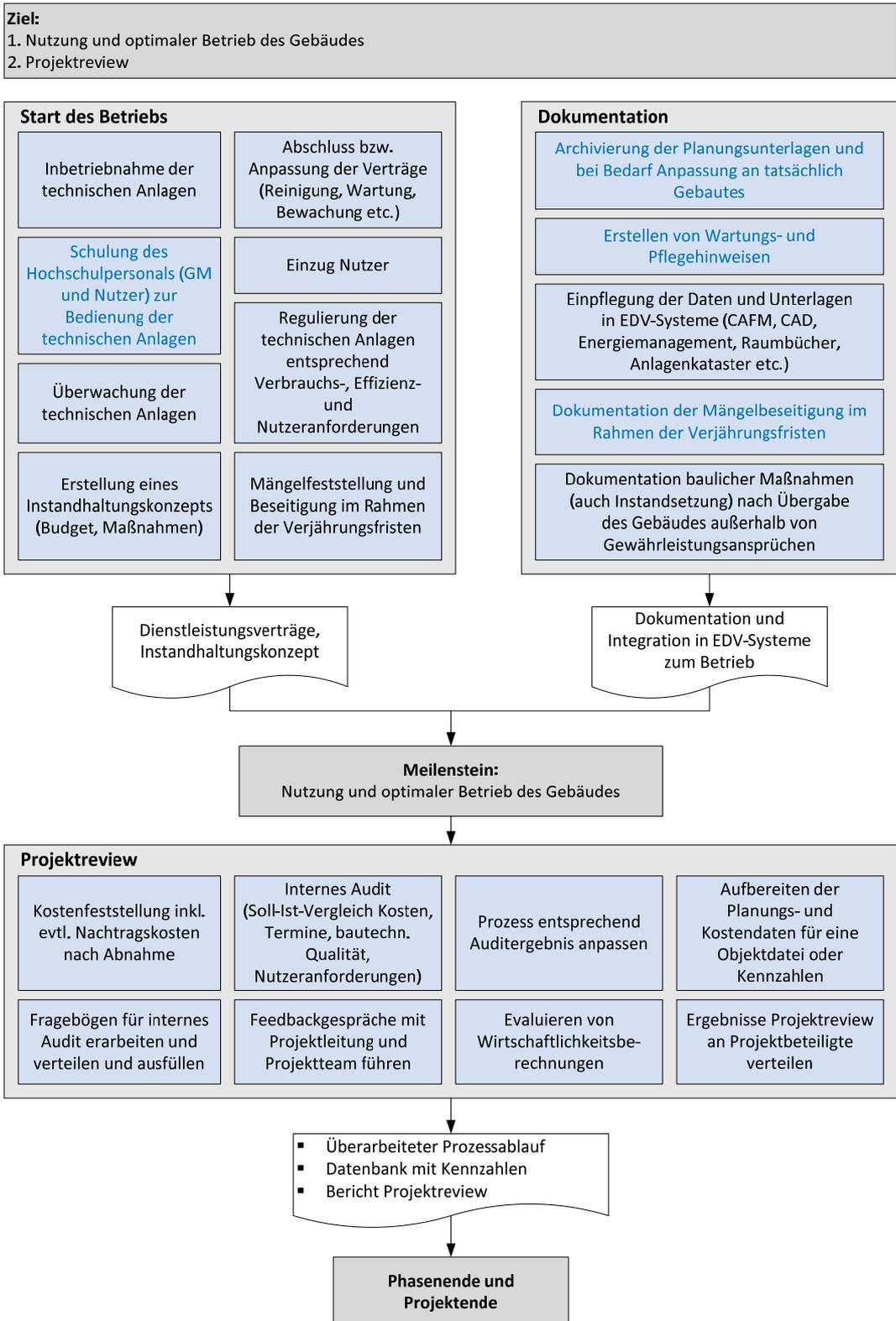
Meilenstein und Phasende:
Abgenommenes Bauobjekt durch Hochschule und Untere Bauaufsichtsbehörde (Kommune)

nein → Mängelbeseitigung

ja

Start Phase 7

Phase 7: Inbetriebnahme



Der Prozessablauf ist grundsätzlich vor Beginn der Übernahme von großen Bauvorhaben durch die Hochschulen mit allen Beteiligten der Bauherrenschaft auszuarbeiten und zu dokumentieren. Nur so können sämtliche Zuständigkeiten und Beteiligungen adäquat zugeordnet, der Bedarf an externen Dienstleistern abgeschätzt sowie ein reibungsloser Ablauf gewährleistet werden.

HIS-HE hat dafür eine Excel-Datei⁴⁷ entworfen, in der alle Tätigkeiten des Prozessablaufdiagramms einzeln aufgelistet sind und entsprechende Festlegungen verbindlich getroffen werden können (s. Abb. 14). Diese kann sowohl für allgemein gültige Verfahrensfestlegungen großer Baumaßnahmen als auch für jede konkrete einzelne Baumaßnahme zur Anwendung kommen.

Abb. 14 Checkliste zur Festlegung von Zuständigkeiten und Informationspflichten im Prozess (Auszug)

Teilprozesse/Einzeltätigkeit	zuständig/verantwortlich für				Weitere erforderliche Beteiligte	Kenntnisnehmer der Ergebnisse/Entscheidungen	zu verwendende Regelwerke, Dokumente, Formulare, Werkzeuge, Methoden	Zeitraum
	Operative Durchführung	Entscheidung (über Vorlage zur Genehmigung)	Genehmigung	Unterzeichnung				
Phase 1: Ermittlung des Bedarfs und der Beschaffungsart								
Bedarfsanmeldung								
Beratung der Nutzereinheit innerhalb der Hochschule								
Berechnung des Flächenbedarfs auf Basis des Stellenplans								
Organisation und Prüfung der Flächenbedarfsaufstellung bei Fremdvergabe								
Anmeldung des Flächenbedarfs								
Untersuchung Flächenbedarfsabdeckung								
Variantenvergleich der Flächenbedarfsabdeckung (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Miete, Kauf, Eigenbau, ÖPP)								
Standortvergleich								
Organisation und Prüfung der Varianten- und Standortvergleiche zur Bedarfsdeckung bei Fremdvergabe								
Abgleich mit baulicher Hochschulentwicklungsplanung (Masterplan) sowie laut Zielvereinbarung								

Bedeutung Zuständigkeit und Beteiligung im Prozess

Im Prozess müssen Tätigkeiten und Aufgaben organisiert, durchgeführt und entschieden bzw. genehmigt werden. Dafür müssen Personen, Gremien oder Organisationseinheiten als Zuständige benannt werden. Diese übernehmen in vollem Umfang die Verantwortung für die jeweils zu erbringende Leistung. Darüber hinaus können bei der Erfüllung von Aufgaben auch weitere Beteiligte benannt werden, die aufgrund ihrer Rolle und Verantwortung im weiteren Prozess der Baumaßnahmen und während der anschließenden Nutzung zur Ergebnisfindung in die Planung und Ausführung der Baumaßnahme regelmäßig eingebunden werden sollten. Als Beispiel ist hier die Einbindung von Mitarbeitern des Gebäudemanagements bei Bedarfsermittlungen, Planungsbe-

⁴⁷ Diese Datei steht auf der Homepage von HIS-HE am Ort der Publikation zum Download zur Verfügung.

sprechungen sowie der Bauüberwachung zu nennen. Dasselbe gilt für den vom hochschulinternen Nutzer benannten Baubeauftragten bzw. Nutzervertreter. Diese Beteiligten übernehmen eine Beraterfunktion und erhalten so die Möglichkeit, als Verantwortliche für die Nutzungsphase diese Verantwortung bereits während der Planung und Erstellung wahrzunehmen.

Schnittstellen im Prozess

Auch beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ existieren Schnittstellen zwischen der Hochschule und extern Beteiligten (außerhalb der Bauherrenschaft). Einige Schnittstellen zwischen den Hochschulen und den Landesbauverwaltungen entfallen. Diese werden dann innerhalb der Hochschule, z. B. zwischen Gebäudemanagement, Bauabteilung und Nutzer, gebündelt. Sämtliche Schnittstellen sowohl innerhalb der Hochschule als auch nach außen sind kenntlich zu machen. Regelungen zum Informationsaustausch und der Auftragserteilung sind zu treffen. Damit soll das Hin- und Herschieben von Verantwortlichkeiten und operativen Durchführungen von Leistungen vermieden werden.

Fremdvergabe von Leistungen (außer Bauleistungen)

Bei der Erarbeitung des Prozessablaufdiagramms wurde darauf geachtet, dass dieses unabhängig vom Personalbestand und dem daraus resultierenden Grad der Fremdvergabe von Leistungen vor Baubeginn von den Hochschulen angewandt werden kann. Einzeltätigkeiten und Teilprozesse, die auch von externen Gutachtern, Planern etc. erbracht werden können, wurden kenntlich gemacht. Jedoch ist die Projektleitung innerhalb der Hochschule für die Organisation und Sicherstellung der Ergebnisse und insbesondere für die Kontrolle der Ergebnisse grundsätzlich verantwortlich.

Insbesondere Tätigkeiten mit Entscheidungs-, Genehmigungs- und Prüfkompetenzen, die ausschließlich beim Bauherrn liegen, dürfen bei öffentlichen Baumaßnahmen der Länder nur von der Hochschule mit offiziell zugewiesener Bauherrenfunktion und somit seinen Angestellten wahrgenommen werden. Bei allen anderen erforderlichen Tätigkeiten handelt es sich um Leistungen, die i. d. R. auch von Freischaffenden aus der Privatwirtschaft erbracht werden können. Dies betrifft hauptsächlich die Planungs- und Bauüberwachungsleistungen nach HOAI, aber auch die Erstellung von Gutachten oder Beratungstätigkeiten zum Zeitpunkt der Anbahnung einer Maßnahme.

Festlegung von Bearbeitungsfristen externer Beteiligter der Bauherrenschaft

Auch wenn hochschulexterne Beteiligte der Bauherrenschaft (s. Abb. 4) in den Prozess eingebunden sind, trägt die Hochschule mit Bauherrenfunktion die Verantwortung für die Einhaltung der Termine hinsichtlich der geplanten Übergabe an den hochschulinternen Nutzer. Zur Wahrnehmung dieser Verantwortung ist daher die Festlegung verbindlicher Fristen für die Bearbeitung durch die externen Beteiligten der Bauherrenschaft in gemeinsamer Absprache erforderlich. Das ermöglicht eine realistische Terminplanung seitens der Projektleitung der Hochschule mit Bauherrenfunktion. Darüber hinaus ist es zur Einhaltung der dann festgelegten Fristen erforderlich, das entsprechende Personal in den dafür zuständigen Institutionen der Bauherrenschaft vorzuhalten.

Bedeutung der Bedarfsermittlung auf Bauherrenseite im Prozess

Angesichts der Komplexität von Bauvorhaben im Hochschulbau erhält die Bedarfsermittlung auf Seiten des Bauherrn eine herausragende Rolle im Prozess. Sie ist entscheidend für den Verlauf des weiteren Prozesses (Planungs- und Bauphase) sowie für die Erfüllung der Anforderungen an das Bauwerk hinsichtlich Qualität, Kosten und Termin der Inbetriebnahme.

Zur Bedarfsermittlung sind ggf. bereits Planungs- und Gutachterleistungen außerhalb der HOAI erforderlich. Diese Leistungen sollen den Bauherrn befähigen, vor Beginn des klassischen Planungsprozesses nach HOAI alle Anforderungen an das Bauwerk zu kennen. Nachzuholen bzw. regelmäßig zu wiederholen sind ggf. objektübergreifende Bauherrenaufgaben wie hochschulweite Planungen (z. B. städtebauliche Masterpläne, hochschulweite Flächenbedarfsplanung etc.). Diese Leistungen müssen im Rahmen der Übernahme von Bauherren- und Eigentümeraufgaben durch die Hochschulen entsprechend bei der Finanzierung der Hochschulen berücksichtigt werden, unabhängig davon, ob sie vom Hochschulpersonal oder durch Fremdvergabe erbracht werden.

7.2 Personal

Für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion sind verschiedene Leistungen erforderlich, die in dieser Orientierungshilfe bereits näher beschrieben und im vorhergehenden Kapitel noch einmal zusammengefasst wurden. Um diese Leistungen erbringen zu können, sind nicht nur entsprechende (formale) Qualifikationen erforderlich. Für die komplexen Bauvorhaben von Hochschulen muss Personal mit einschlägigen Fähigkeiten und Kenntnissen zur Verfügung stehen. Für bereits im Gebäudemanagement tätige Mitarbeiter vergrößern sich ggf. das Aufgabenspektrum und der Verantwortungsbereich.

Einen ersten Hinweis bezüglich des qualitativen Bausachverständs können die Verwaltungsvorschriften (VV) zum Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) liefern. Schwieriger gestaltet sich jedoch die Beantwortung der Frage nach dem quantitativen Bausachverständ, der ebenfalls in den VV des WissFG thematisiert wird. Im folgenden Abschnitt möchte HIS-HE einen Überblick über die erforderlichen Qualifikationen der verantwortlichen Mitarbeiter geben und damit einen Vorschlag zur Herangehensweise an die Bemessung der Anzahl des erforderlichen Personals liefern.

7.2.1 Qualifikationsanforderungen beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“

Wie bereits erwähnt, muss für die zusätzlichen Aufgaben, die durch die Übertragung der Bauherrenfunktion von den Hochschulen übernommen werden, entsprechend qualifiziertes Personal in den Hochschulverwaltungen beschäftigt werden. Dabei genügt es nicht, zusätzliche Stellen zu schaffen, sondern das vorhandene Personal muss daraufhin geprüft werden, ob die vorhandene Qualifikation den ggf. geänderten Arbeitsplatzanforderungen entspricht. Konsequenzen können Weiterbildungen oder Versetzungen des vorhandenen Personals sein.

Anhand der Aufgaben sind in einem ersten Schritt die Stellen innerhalb der Organisation Hochschule zu definieren. Anhand dieser Stellendefinition mit Aufgabenbeschreibung kann dann die Qualifikation abgeleitet werden, die die Person mitbringen muss, um die Stelle besetzen zu können. Die Grundlage dafür bilden die erarbeiteten Rollen für große Baumaßnahmen (s. Abschnitt 7.1.2) sowie die objektübergreifenden Bauherrenaufgaben. Hinsichtlich Umfang und Inhalt einer Stellenbeschreibung kann als Hilfestellung das dargestellte Rollenbeispiel „Gesamtprojektleiter“ für große Baumaßnahmen genutzt werden. Stellenbeschreibungen müssen jedoch weitreichendere Aufgaben, Verantwortlichkeiten bzw. Befugnisse und Kompetenzen beinhalten als die Rollendefinitionen der Baumaßnahmen, da hierbei, wie bereits erwähnt, auch die objektübergreifenden Bauherrenaufgaben zu berücksichtigen sind.

Die Entscheidung über einzurichtende Stellen hängt sehr stark davon ab, welche der delegierbaren Bauherrenaufgaben wie Projeksteuerung oder die Erstellung von Gutachten und Planungen im Rahmen der Vorbereitung von Baumaßnahmen durch eigenes Hochschulpersonal oder durch externe Dienstleister (öffentliche oder private) erbracht werden sollen.

Im Folgenden konzentriert sich die Orientierungshilfe auf die Bauherrenaufgaben, die nicht delegiert bzw. durch externe Dienstleister erbracht werden können. Für diese Aufgaben sollten in der Hochschule für alle Fachdisziplinen (Architektur bzw. Hochbau Haustechnik, Elektrotechnik) mindestens je ein Ingenieur zum Hochschulpersonal gehören. Darüber hinaus ist Personal mit entsprechenden Qualifikationen insbesondere für das Controlling von Baumaßnahmen und des Gebäudemanagements sowie die Vergabe von Bauleistungen vorzuhalten. Die zusätzlich anfallende Datenerfassung bei Wahrnehmung der Bauherrenfunktion im Bereich Bauen und Gebäudemanagement ist ebenfalls durch Hochschulpersonal mit entsprechender Qualifikation zu betreuen.

In der folgenden Abbildung sind die Qualifikationsanforderungen als Empfehlung von HIS-HE übersichtlich dargestellt, die im Rahmen der Bauherrenfunktion für die nichtdelegierbaren Bauherrenaufgaben seitens der Hochschulen zu erfüllen sind. Ergänzend werden Aufgaben dargestellt, die auch zur Fremdvergabe geeignet sind, aber ggf. bei vorübergehender geringerer Bautätigkeit durch das eigene Hochschulpersonal erbracht werden können.

Die Übersicht ist aufgabenbezogen. Mehrere Aufgaben können bei einer Stelle liegen und die dazugehörige Stellenbeschreibung sollte alle Qualifikationsanforderungen aller Aufgabengebiete umfassen.

Abb. 15 Qualifikationsanforderungen an Personal bei Hochschule mit Bauherrenfunktion

Funktionen und Aufgabengebiete im Rahmen der Bauherrenfunktion		Ausbildung								Kompetenzen									
		Hochschulstudium	Technisches Studium	Betriebswirtschaftliches Studium	Studium der Rechtswissenschaften	Studium Architektur/Bauingenieurwesen	Studium Versorgungstechnik	Studium Elektrotechnik	Studium Facility Management	Führungserfahrung	Projektleitenderfahrung	Projektsteuerungserfahrung	Erfahrung im Baubereich	Erfahrung im Gebäudemanagement	Erfahrung im Liegenschaftsmanagement	Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung	Erfahrung in Planung/Erstellung von Bauwerken	Erfahrung im Betrieb technischer Anlagen	Erfahrung im kaufmännischen Bereich
Leitungsfunktionen	Leitung des gesamten Liegenschafts- und Gebäudemanagements	■								■			■	■	■	■			
	Leitung Baumanagement					■				■							■		
	Leitung Technisches		■							■			■					■	
	Leitung Kaufmännisches Gebäudemanagement			■						■			■	■	■				■
Aufgabengebiete	Struktur- und Entwicklungsplanung					■												■	
	Projektleitung für GNUE, KNUE, großer Bauunterhalt					■				■	■							■	
	Erstellung Vorgaben für Baumaßnahme					■	■	■										■	■
	Risikoanalysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Baumaßnahmen			■								■							■
	Reinvestitionsplanung					■	■	■										■	■
	Rechnungswesen und Finanzcontrolling für alle Liegenschaften			■									■	■	■				■
	Vergabe der Gutachter-/Berater-, Planungs- und Bauleistungen nach VOL/VOF/VOB					■						■			■				
	Betreuung CAFM/CAD-System					■		■				■	■	■					
Energiemanagement		■																■	
weitere Leistungen (für Fremdvergabe geeignet)	Projektsteuerung für GNUE, KNUE, großer Bauunterhalt					■					■							■	
	Leistungen nach HOAI für GNUE, KNUE, großer Bauunterhalt KG 300 DIN 276					■												■	
	Leistungen nach HOAI für GNUE, KNUE, gr. Bauunterhalt KG 400/500 DIN 276 Elektrotechnik							■										■	
	Leistungen nach HOAI für GNUE, KNUE, großer Bauunterhalt KG 400/500 DIN 276 HSK						■											■	

Anpassung von Stellenbeschreibungen außerhalb des Liegenschafts- und Gebäudemanagements der Hochschulen

Bei einer Übernahme der Bauherrenfunktion durch die Hochschulverwaltung kommen zusätzliche Aufgaben sowohl auf sonstige Verwaltungseinheiten als auch auf die tatsächlichen Nutzer (Fachbereiche/Fakultäten) zu. Die Nutzer können z. B. Baubeauftragte festlegen, die den Nutzer im Bauprozess vertreten. Da diese Baubeauftragten grundsätzlich Kernaufgaben wie Lehre, Geschäftsführung des Fachbereichs oder Ähnliches haben, sind deren neue Aufgaben explizit zuzuweisen. Das gilt auch für Stellen in weiteren betroffenen Organisationseinheiten der Hochschulverwaltung (ggf. inkl. Anpassung der Stellenbeschreibungen).

7.2.2 Erforderliche personelle Kapazität – Personalbemessungen

Für eine qualitätsvolle und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung muss auch zahlenmäßig ausreichendes Personal in der Hochschule vorgehalten werden. Erst dadurch ist eine Einhaltung des Kosten-, Zeit- und Qualitätsrahmens bei Bauvorhaben durch Vermeidung von Störungen im Prozessablauf gewährleistet. Hierfür ist eine Kalkulation über den Bedarf an Personal notwendig: Wieviel Personal wird insgesamt benötigt und wie lässt sich das bereits vorhandene Personal für die neu hinzukommenden Aufgaben einsetzen? Zur Klärung dieser Frage sollte eine fundierte Personalbemessung durchgeführt werden. In Veröffentlichungen werden dazu bereits einige Verfahren und Methoden vorgestellt. Ob diese beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ zur Anwendung geeignet sind, wird im Folgenden dargelegt. Entscheidend für die tatsächliche Bestimmung der erforderlichen personellen Kapazitäten sind die Parameter, nach denen die Bemessung erfolgt. Die Auseinandersetzung mit den Bauherrenaufgaben und dem Prozess „Große Baumaßnahmen“ sollte z. B. zu einer Entscheidung führen, welche der Aufgaben, die grundsätzlich auch fremdvergeben werden können, die Hochschule selber erbringen will. Eine weitere Überlegung könnte sein, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen oder anderen Institutionen angestrebt wird. Darüber hinaus könnte ein Kontrahierungszwang⁴⁸ mit der Bauverwaltung zu Vorgaben führen.

Unabhängig davon, welche Methode zur Ermittlung des (zusätzlichen) Bedarfs an Personal gewählt wird, handelt es sich immer um einen Soll-Ist-Abgleich, bei dem die Ist-Situation untersucht und analysiert sowie das Soll definiert und abgeschätzt werden muss. Eine realistische Abschätzung wird dadurch erschwert, dass es sich nicht um statische Parameter handelt. Das jährliche Bauvolumen und die Zahl der Projekte werden schwanken. Somit ist von wechselndem Personalbedarf auszugehen. Hinzu kommt, dass den Hochschulen zur Erfüllung der Bauherrenfunktion Erfahrungswerte zur Abschätzung des Personalbedarfs fehlen. Es liegen keine „objektiven“ Daten über den Bedarf vor. Auch aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse bei den einzelnen Hochschulen bezüglich der Art und des Umfangs der einzelnen Bauherrenaufgaben sowie Bauvolumina, ist es nicht möglich, einen einheitlichen Richtwert bzw. eine Kennzahl für die Bemessung des Personalbedarfs zu liefern.

Mit keiner der HIS-HE bekannten Methoden kann somit der Personalbedarf zweifelsfrei festgelegt werden. Es sind Näherungswerte mit entsprechenden Unwägbarkeiten. Trotzdem werden an dieser Stelle verschiedene Methoden der Ermittlung des Personalbedarfs vorgestellt, die es den Hochschulen ermöglichen sollen, sich der Thematik anzunähern, um dann in Anlehnung an die Empfehlungen von HIS-HE eine sorgfältige Kalkulation vorzunehmen.

⁴⁸ Vorgabe, dass die Hochschule die Bauverwaltung mit bestimmten Aufgaben zu beauftragen hat.

Kalkulationsansätze zur Personalbemessung im öffentlichen Bau

Kennzahl Bauvolumen pro Bauleiter und Jahr

Eine im Bereich der staatlichen Bauverwaltung kursierende Kennzahl ist das Bauvolumen pro Bauleiter⁴⁹ und Jahr. Eine „offizielle“ Kennzahl ist nicht vorhanden bzw. veröffentlicht. Derartige Kennzahlen bilden i. d. R. einen Durchschnitt ab, der auf spezifische Rahmenbedingungen der jeweiligen Einrichtungen aufsetzt. Die Verwendung einer derartigen Kennzahl zur eigenen Personalbemessung – ohne genaue Kenntnis der bei der Kennzahlberechnung eingeflossenen Rahmenbedingungen – ist kritisch zu betrachten. Aus Sicht von HIS-HE macht die Anwendung einer solchen Kennzahl auch nur innerhalb einer festen Gruppe von Einrichtungen Sinn, die bei der Berechnung und anschließenden Bewertung ihre jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen einbringen konnten (Benchmarking-Club). Die hohe Streubreite der in Fachkreisen diskutierten Kennzahlwerte (von ca. 0,5 Mio. € bis 3 Mio. € Bauvolumen pro Bauleiter) bestätigt die begrenzte Aussagekraft einer derartigen Kennzahl. Zudem berücksichtigt diese Kennzahl ausschließlich die Aufgaben im Rahmen der konkreten Baumaßnahmen. Die objektübergreifenden Bauherrenaufgaben, die unabhängig von den Baumaßnahmen anfallen, sind jedoch ebenfalls bei der Personalbemessung zu berücksichtigen.

Aus früheren Untersuchungen und Erhebungen von HIS-HE (bzw. HIS) zeigt sich ebenfalls, dass es bei Aussagen zu Richtwerten eine enorme Streuung gibt. Ein ermittelter Personalbedarf z. B. durch ein von HIS entwickeltes Berechnungsmodell kann lediglich als grober Richtwert verstanden werden, um eine Größenordnung zu vermitteln. Dieses beruht auf Erkenntnissen aus Kostenanalysen von Bauprojekten an Hochschulen und wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen im Rahmen von HIS-Untersuchungen, u. a. einer Studie zu Forschungszentren- und Laborgebäuden⁵⁰.

Kennzahl nach Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG)

Als Beispiel für eine Berechnung des Personalbedarfs anhand des Bauvolumens dient der Punkt 2.1.2 der Ausführungshinweise zum Antrag „vereinfachtes Bauverfahren“ der Umsetzungsanforderungen der VV zu § 6 WissFG:

„Bauabteilung:

Für die Leistung der nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben ist im vorgelegten Stellenplan nachzuweisen, dass ausreichend personelle Kapazitäten in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bereitstehen, um die fachlichen Anforderungen in der Wissenschaftseinrichtung zu bewältigen. Die erforderliche Mitarbeiterzahl orientiert sich (bei einer im Allgemeinen vorausgesetzten durchschnittlichen Größe, Komplexität und Anzahl der bearbeiteten Baumaßnahmen) bis zu einem Bauvolumen¹ von 100 Mio. € an einem Richtwert, der sich aus einem Personalkostenanteil² in Höhe von 3 % des Bauvolumens ergibt. Sofern die so errechnete Mitarbeiterzahl geringer ist als 5 VZÄ, beträgt der Richtwert 5 VZÄ. Soweit das Bauvolumen den Betrag von 100 Mio. € übersteigt, wird im Einzelfall entschieden. Die Wissenschaftseinrichtung bestimmt eigenverantwortlich, ob und in welchem Umfang weitere Mitarbeiter zur internen Erledigung der delegierbaren Bauherrenaufgaben in der Bauabteilung erforderlich sind.

.....

⁴⁹ Der Begriff „Bauleiter“ und die dahinter stehenden Aufgaben sind nicht genau definiert, es könnte in manchen Fällen auch der Projektleiter gemeint sein.

⁵⁰ Cordes, S.; Holzkamm, I.: Forschungszentren und Laborgebäude. HIS:Forum Hochschule. Hannover 9/2007

.....

¹ Bauvolumen: Durchschnitt der jährlichen Baukosten (ohne KGr 100, KGr 700 und Erstausrüstung) der vergangenen drei Jahre

² Bei der Umrechnung der Personalkosten in Mitarbeiterstellen werden durchschnittliche Personalkosten des Arbeitgebers (also einschließlich Arbeitgeberanteile und Steuern) für einen Mitarbeiter von 100.000 €/Jahr zu Grunde gelegt (nicht delegierbare Aufgaben / Beratungs- und Prüftätigkeiten)“

Bei dieser Kennzahl handelt es sich um eine Orientierungsgröße, die ausgehend von einem bestimmten Bauvolumen den Personalbedarf für sämtliche nicht delegierbare Bauherrenaufgaben benennt (also ohne Projektsteuerungsaufgaben und ohne Planungsleistungen nach HOAI). Anzunehmen ist, dass hier auch die objektübergreifenden Bauherrenaufgaben berücksichtigt sind.

In der Verwaltungsvorschrift ist nicht aufgeführt, welche Methode und Datenbasis, die zur Ermittlung dieser Kennzahl geführt haben, verwendet wurden.

Hier stellt sich die Frage, ob das Planungs- und Bauvolumen ein geeigneter Parameter für die Bemessung von Personal ist, da davon ausgegangen werden muss, dass der Personalbedarf vielmehr von der Komplexität der einzelnen Maßnahme abhängig ist und weniger von den Gesamtkosten der Baumaßnahmen. Dafür spricht, dass der Bauherrenaufwand für kleinere Baumaßnahmen erfahrungsgemäß nicht proportional kleiner ist als der Aufwand für größere Baumaßnahmen.

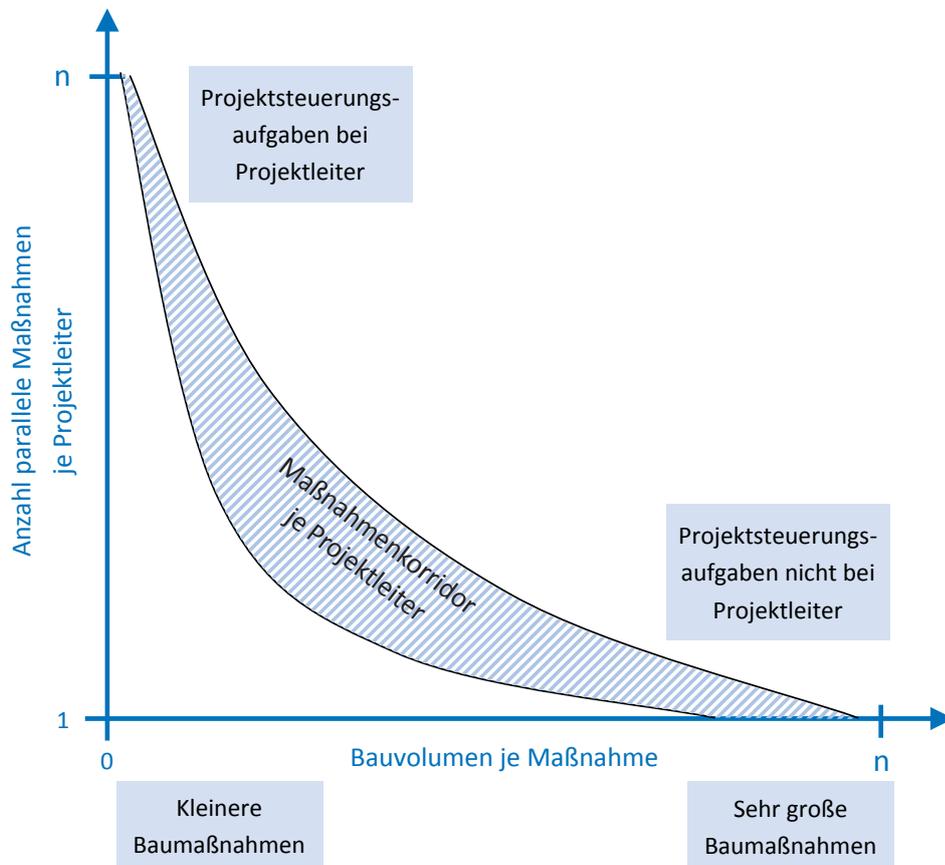
Kennzahl Aufwand für Bauherrenaufgaben bei den Baunebenkosten

Pauschale Abschätzungen für die Kostengruppe 700 Baunebenkosten sind allgemein als Erfahrungswerte in den Bauverwaltungen und den Ministerien bekannt. Welchen Anteil dabei die Bauherrenaufgaben (KG 710) einnehmen, ist leider bisher nicht ermittelt worden. Damit fehlt es an einer empirischen Datenlage. Eine seriöse Bemessung des Personalbedarfs für alle Bauherrenaufgaben (inkl. objektübergreifender Bauherrenaufgaben) anhand von Baunebenkosten ist somit nicht möglich.

Vorgehen bei der Ermittlung des Personalbedarfs in den Hochschulen

Verdeutlicht werden soll bei der Bewertung der verschiedenen Ansätze, dass bei Bauvorhaben der Aufwand für Bauherrenaufgaben nicht proportional mit der Höhe der Bausumme steigt. Abhängigkeiten bestehen u. a. zwischen der Komplexität der Bauaufgabe, der Anzahl der zu beteiligen Fachplanern, der Anzahl der erforderlichen Arbeitsbesprechungen sowie nicht vorherzusehende Änderungen im Prozessverlauf. Unterschieden werden muss ebenfalls zwischen Projektleitertätigkeiten und den sonstigen Tätigkeiten im Rahmen der Bauherrenfunktion. Dazu gehört auch, dass bei sehr großen Baumaßnahmen die Projektsteuerungsaufgaben (delegierbar) i. d. R. nicht vom Projektleiter wahrgenommen werden. Umso kleiner die Baumaßnahme ist, desto eher liegen auch Projektsteuerungsaufgaben beim Projektleiter. Für die Kalkulation des Personalbedarfs ist ein möglichst realistischer Korridor der Anzahl der zeitgleich zu bearbeitenden konkreten Baumaßnahmen je Projektleiter zu bestimmen. Dieser Zusammenhang wird in Abb. 16 veranschaulicht. Voraussetzung dafür ist jedoch die Kenntnis über bevorstehende Baumaßnahmen und deren jeweiligen Bauvolumen für einen längerfristigen Zeitraum.

Abb. 16 Verhältnis Maßnahmen je Projektleiter zu Bauvolumen je Maßnahme



Als Instrument für die Kalkulation des zusätzlich benötigten Personals zum Vorhandenen, empfiehlt sich beim Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“ die Durchführung eines Soll-Ist-Vergleichs auf Grundlage der von der Hochschule zu leistenden Bauherrenaufgaben bzw. Aufgabenbereiche (s. Abb. 7 und 8) und der damit zusammenhängenden Qualifikationsanforderungen (s. Abb. 15). Weitere Grundlagen bzw. Instrumente, wie die Rollendefinition für große Baumaßnahmen (s. Abb. 11), ermöglichen einen Abgleich des vorhandenen und des zukünftigen Personals sowie eine Einsatzplanung im konkreten Bauprojekt. Zudem muss eingeschätzt werden, welche Arbeitsmenge der jeweiligen Tätigkeit zugeordnet werden kann. Diese Einschätzung erfolgt u. a. auf Grundlage des Erfahrungswissens der beteiligten Führungskräfte. Ziel sollte dabei sein, die Personalkapazitäten den Aufgaben und dem jeweiligen Verantwortungsumfang entsprechend angemessen zu beurteilen. Hilfreich kann dabei der Austausch mit anderen Hochschulen sein, die bereits Erfahrungen mit der Übernahme der Bauherrenfunktion gemacht haben⁵¹. Natürlich stellt dieses Verfahren nur eine Prognose des erforderlichen Personalbedarfs dar. Durch den kontinuierlichen Vergleich im Rahmen des Controllings während der Durchführung der Baumaßnahme, d. h. durch Überprüfung, ob der geschätzte Aufwand den tatsächlich geleisteten Stunden entspricht, wird diese Prognose entweder untermauert oder es muss korrigierend eingegriffen werden. Dafür ist eine Zeiterfassung erforderlich, die für zukünftige Personalbemessungen generell empfohlen wird.

⁵¹ Bspw. Universität Bremen, Universität zu Köln, Technische Universität Darmstadt, Philipps-Universität Marburg (für Baumaßnahmen unter 5 Mio. € Bauvolumen) sowie die Stiftungshochschulen

Für eine Übernahme der neuen Aufgaben ist zudem eine angemessene Vorbereitung erforderlich. Mitarbeiter müssen eingearbeitet oder geschult werden; ggf. werden Umstrukturierungen erforderlich, weil eine neue Abteilung aufgebaut werden muss. Deshalb sollte nicht nur der Kapazitätsbedarf für die Bauherrenaufgaben allein abgeschätzt werden, sondern auch die zusätzlichen Belastungen durch einen erhöhten Abstimmungsbedarf in die Betrachtungen einfließen. Aus diesem Grund sollte eine Prozessanalyse und –optimierung der Personalbemessung vorausgehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass organisatorische Mängel oder Schwachstellen nicht nur weitergeführt, sondern durch die erhöhten Anforderungen verstärkt werden.

Umgang mit Diskontinuität, Komplexität und schwankendem Personalbedarf

Die Durchführung eines Bauvorhabens kann durch mehrere Faktoren gestört und damit verteuert sowie zeitlich verzögert werden. Um diesen Störungen entgegen zu wirken, sollten folgende Aspekte nicht außer Acht gelassen werden:

- Um nach abgeschlossenen großen Bauvorhaben die Mitarbeiter weiterhin unbefristet und ausgelastet beschäftigen zu können – damit das vorhandene Fachwissen erhalten bleibt – sollte eine langfristige Planungssicherheit in den Hochschulen gewährleistet sein. Die Personalbedarfsplanung darf daher nicht nur auf Grundlage von kurzfristigen Bauvorhaben erfolgen, sondern sollte von den langfristig anstehenden Aufgaben (Betrieb, Bauunterhalt und bauliche Anpassungen für Neuberufungen⁵²) definiert werden.
- Um möglichst flexibel mit dem Einsatz eines größeren Personalstamms umgehen zu können, kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht: Verlagerung von Aufgaben, universitäre Umschichtung, Fremdvergabe. Bei Personalengpässen könnte eine Personalleihe bei den Bauverwaltungen geprüft werden.
- Vor der Durchführung von großen Baumaßnahmen sollte – bei allen bekannten diesbezüglichen Schwierigkeiten – auf eine ausreichende Vorbereitungsphase geachtet werden. Die Mitarbeiter sollten die notwendigen Informationen beschaffen und den Prozess angemessen planen können, damit Störungen im Betriebsablauf vermieden werden.
- Ein Personalwechsel im Projektverlauf ist keine Seltenheit. Deshalb ist eine kontinuierliche Dokumentation des Prozessablaufs unerlässlich. Gerade die Sicherstellung des Wissenstransfers bzw. des Informationsflusses sollte ausreichend beachtet werden.

Ermittlung einer eigenen Kennzahl

Da zum jetzigen Zeitpunkt keine ausreichenden, verlässlichen Richtwerte bzw. Kennzahlen zur Verfügung stehen, die auf alle Einrichtungen gleichermaßen für eine Personalbemessung anwendbar sind, empfiehlt HIS-HE den Hochschulen, die die Bauherrenfunktion übertragen bekommen, von Anfang an eine eigene empirische Ermittlung einer Kennzahl durchzuführen. Als geeignete Vorgehensweise kommt die Auswertung einer längerfristigen Aufwandserfassung in Betracht. Erforderlich dafür ist eine detaillierte, über Jahre geführte, Zeitaufschreibung. Bei der Arbeitszeiterfassung muss jeweils nach Projektgrößen und Aufgaben (z. B. Projektleitung, Projektsteuerung, objektübergreifende Bauherrenaufgaben etc.) differenziert werden. Der zeitliche Aufwand abgeschlossener Projekte wird (z. B. mit Hilfe der KLR) untersucht und die Anteile für Bauherrenleistungen der Hochschule an den Gesamtbaukosten (GBK) erfasst. Nach einer angemessenen Konsolidierungsphase (wenn der Zeitaufwand ablesbar und eindeutig ist) kann mit dieser Kennzahl im Rahmen einer begleitenden Organisationsuntersuchung der tatsächliche Personalbedarf er-

⁵² Auch für diese Aufgaben sollten möglichst alle Fachplaner in der Hochschule vorhanden sein.

mittelt werden. Zu empfehlen ist außerdem, zukünftig statistische Erhebungen auf Landesebene durchzuführen und die Daten zum Personalbedarf zu sammeln.

Mindestbedarf an Personal auf Grundlage der Aufgabenwahrnehmung und des Prozessablaufs „Große Baumaßnahmen“

Auch wenn alle für die Fremdvergabe geeigneten Leistungen (z. B. Projektsteuerung, Planungsleistungen) vergeben werden, ergibt sich allein aus den erforderlichen Qualifikationen für die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“, dass mindestens je ein Ingenieur der Fachrichtungen Architektur/Bauingenieurwesen, Elektrotechnik und Versorgungstechnik von der Hochschule vorgehalten werden muss. Hinzu kommen noch Mitarbeiter für die Betreuung des CAFM/CAD-Systems, für die Vergabe und für die Abrechnungen. Dieser Mindestbedarf an Personal für GNUE-Maßnahmen deckt ebenfalls auch KNUE-Maßnahmen, den Betrieb sowie den Bauunterhalt ab. Auch kleinere Hochschulen, die die Bauherrenfunktion übernehmen und die bereits den Betrieb und den Bauunterhalt innehaben, müssen diesen Mindestbedarf an Personal ebenfalls vorhalten. Bei großen Baumaßnahmen kann aufgrund des Aufgabenumfangs, den ein Projektleiter hier übernimmt, davon ausgegangen werden, dass dieser mit der Betreuung einer Maßnahme ausgelastet ist. Im Bereich der kleinen Baumaßnahmen kann ein Mitarbeiter im Tätigkeitsfeld der Projektleitung mehrere Baumaßnahmen gleichzeitig betreuen.

Abb. 17 Empfehlungen zur Personalbemessung für Hochschulen mit Bauherrenfunktion

Empfehlungen zur Personalbemessung für Hochschulen mit Bauherrenfunktion	
Mindestbedarf an Personal*	
»	1 Ingenieur der Fachrichtung Architektur/Bauingenieurwesen
»	1 Ingenieur der Fachrichtung Elektrotechnik
»	1 Ingenieur der Fachrichtung Versorgungstechnik
»	1 Mitarbeiter für die Betreuung des CAFM/CAD-Systems
»	1 Mitarbeiter für die Vergabe
»	1 Mitarbeiter für die Abrechnungen
Allgemein	
»	Nur eine GNUE-Maßnahme je Projektleiter (keine Wahrnehmung weiterer Maßnahmen als Projektleiter oder sonstiger Aufgaben möglich)
»	Projektleiter von KNUE-Maßnahmen kann parallel weitere Aufgaben wahrnehmen
»	Durchführung einer Aufwandserfassung (mittels KLR) zur Personalbemessung

* Kann durch vorhandenen Personalbestand abgedeckt sein.

7.3 Erforderliche Instrumente zur Aufgabenwahrnehmung „Bauherrenfunktion“

Beim erarbeiteten Prozessablaufdiagramm handelt es sich um ein erforderliches Instrument zur Aufgabenwahrnehmung im Modell „Bauherrenfunktion bei Hochschulen“. Dieses wurde bereits ausführlich beschrieben, um daraus insbesondere Aussagen zu den Personalressourcen bezüglich der Durchführung von Baumaßnahmen ableiten zu können. Darüber hinaus sind weitere Instrumente innerhalb der Hochschule zur Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung auch der objektübergreifenden Bauherren- und damit einhergehenden Eigentümer- bzw. Gebäudemanagementaufgaben erforderlich. Diese Instrumente sollen einen schonenden Umgang mit Ressourcen jeder Art bei gleichzeitiger Sicherung der Qualität sicherstellen. Zudem ermöglichen einige Instrumente rechtssicheres Handeln im Rahmen der Bauherrenfunktion. Zu diesen Instrumenten zählen u. a.:

- Das Rechnungswesen
- Das Berichts- und Dokumentationswesen
- Die Technische Ausstattung (z. B. Hardware und Software)
- Interne Handbücher und Regelwerke

Innerhalb dieser Themenfelder sind wiederum einzelne Instrumente zu erarbeiten oder anzuschaffen.

Die Einführung von Instrumenten sowie deren Art und Qualität ergibt sich aus den Anforderungen der jeweiligen Landesbaurichtlinien sowie den Landeshaushaltsordnungen mit ihren Verwaltungsvorschriften. Zu berücksichtigen ist, dass die Instrumente so aufeinander abgestimmt sind, dass sie sowohl sämtliche von der Hochschule genutzten Liegenschaften umfassen, als auch alle Aufgaben des Bau- und Liegenschaftsmanagements einbeziehen sowie möglichst mit den Instrumenten der zuständigen Ebene für Landesliegenschaften übereinstimmen bzw. kompatibel sind.

7.3.1 Rechnungswesen, Berichte und Dokumentation

Das Rechnungswesen sowie Berichte und Dokumentationen unterstützen die Hochschulen im Rahmen der Steuerung des gesamten Liegenschaftsmanagements (inkl. Bau- und Gebäudemanagement) bei der Steuerung der Baumaßnahmen. Sie ermöglichen zudem den weiteren Beteiligten der Bauherren- und Eigentümerschaft (Ministerien, Parlament), ihre Aufsichtspflichten wahrzunehmen. Es lassen sich aus Statistiken, Kennzahlen und absoluten Daten Entwicklungen bzw. Zeitvergleiche darstellen. Das ermöglicht allen Beteiligten eine vorausschauende Planung hinsichtlich der Liegenschaften für Hochschulen.

Rechnungswesen

Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens ist noch nicht in allen Hochschulen verpflichtend eingeführt⁵³. Das Rechnungswesen liefert Kosten-Statistiken, Kosten-Kennzahlen und Planungskosten für zukünftige Baumaßnahmen und die Nutzung von Gebäuden (internes Rechnungswesen). Zudem ist es Aufgabe des Rechnungswesens, über zurückliegende Ausgaben, Investitionen etc. Rechenschaft gegenüber Geldgebern und der Öffentlichkeit abzulegen (externes Rechnungswesen). Das Rechnungswesen stellt somit bereits einen Teil des Berichtswesens dar.

Ein entscheidendes Element des internen Rechnungswesens zur Unterstützung des Bau- und Liegenschaftsmanagements stellt dabei die **Kosten-Leistungs-Rechnung** dar. Diese ist grundsätzlicher Bestandteil des kaufmännischen Rechnungswesens. Sie kann aber auch adäquat im Rahmen

⁵³ Hamschmidt, M./ Krause, Y.: Hochschulsteuerung mittels der Analyse von Jahresabschlüssen: Möglichkeiten und Grenzen; Teilbericht: Sachstand der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an Hochschulen; http://www.his-he.de/pdf/33/Sachstandsbericht_kaufmaennisches_Rechnungswesen.pdf. (Seit der Untersuchung haben allerdings weitere Hochschulen in NRW und Sachsen das kaufmännische Rechnungswesen eingeführt.)

der erweiterten Kameralistik angewandt werden. Ziel ist eine sinnvolle Bündelung der Leistungen durch Einrichtung von Produkten und der dazugehörigen Kostenarten-Kostenstellen-Kostenträgerstruktur sowie deren Verknüpfung mit der Finanzbuchhaltung. An Hochschulen liegt der Fokus auf den Kern-Produkten Forschung und Lehre; der Bau- und Liegenschaftsbereich findet oft jedoch keine ausreichende Berücksichtigung in der Kostenstruktur der KLAR, bzw. findet diese separat außerhalb des Rechnungswesens der Hochschulen statt⁵⁴. Die Kontenpläne der Finanzbuchhaltung dieser Hochschulen enthalten keine ausreichende Differenzierung hinsichtlich der einzelnen Aufgaben im Bau- und Liegenschaftsmanagement, was die Produktbildung in diesem Bereich erschwert. Das bedeutet, dass z. B. nur ein Konto für Wartung und Instandsetzung/Reparatur existiert, obwohl die Wartung dem Produkt Betriebskosten und die Instandsetzung ggf. dem Produkt Baumaßnahmen zuzuordnen sind. Da die Finanzbuchhaltung (externes Rechnungswesen) das führende System darstellt, müssen dort gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden. Das betrifft auch die Darstellung von Reinvestitionen in Gebäude und deren technische Anlagen sowie deren Erfassung als Abschreibung in der Finanzbuchhaltung. Diese können dann auch Bestandteil der Ermittlung der „kalkulatorischen Mieten“ im Rahmen der Trennungsrechnung sein.

Berichtswesen

Beim Berichtswesen muss unterschieden werden zwischen der Berichterstattung zu Baumaßnahmen und einem Quartals- oder Jahresbericht hinsichtlich der Liegenschaftsdaten. Dabei handelt es sich um Berichte, die sowohl intern (Hochschule) als auch extern (Beteiligte der Bauherren- bzw. Eigentümerschaft sowie private Projektteilnehmer) Verwendung finden.

Zu den Instrumenten des Berichtswesens der Baumaßnahme gehören:

- Kontoführung Gebäude
- Statusberichte
- Prozessbegleitende Formulare und Checklisten
- Protokolle
- Haushaltüberwachungsliste

Für die Berichterstattung hinsichtlich regelmäßiger Liegenschaftsdaten kommen unterschiedliche Arten von Instrumenten zum Tragen. Die Grundlage bildet die umfassende Dokumentation aller Gebäude und Maßnahmen, die insbesondere durch die technische Ausstattung (z. B. Hardware und Software, s. Abschnitt 7.3.2) unterstützt wird. Folgende Daten/Berichte sind im Rahmen des Berichtswesens zur regelmäßigen Erfassung relevant:

- Ausgaben für Reinvestitionen in Gebäudebestand (GNUE und KNUE)
- Ausgaben für Investitionen in zusätzliche Flächen (GNUE und KNUE)
- Liste der durchgeführten Baumaßnahmen mit Ausgaben im Betrachtungszeitraum sowie Plan-Ist-Vergleich
- Ausgaben für Instandsetzungen (Bauunterhalt)
- Ausgaben für Betriebskosten
- Fächerbezogener Flächenbestand
- Fächerbezogener Flächenbedarf
- Kennzahlen Fläche je Studierende bzw. Personal

⁵⁴ Liers., J./Tegtmeyer, R.: Stand der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Controllings im Gebäudemanagement an Hochschulen; Auswertung einer Umfrage an deutschen Hochschulen. Forum Hochschulentwicklung 3/2015, Kap. 4, S. 19 f.

- Kennzahlen Nutzungskosten⁵⁵ je qm fächerbezogene Fläche
- Jahresvergleiche bzw. Entwicklung aller vorgenannten Ergebnisse

Dokumentation

Voraussetzung für das Berichtswesen ist die Erhebung von Basisdaten. Die Erhebung der Basisdaten setzt wiederum eine ausführliche Dokumentation sämtlicher Maßnahmen und vor allem des Gebäudebestandes voraus. Die Dokumentation des Gebäudebestandes dient zudem zur Erarbeitung der Anforderungen der Nutzer und der Gebäudemanager bei Baumaßnahmen (vor allem Sanierungen). Der Planungsaufwand wird erheblich reduziert, wenn sämtliche Planunterlagen des Bestandes vor Beginn einer Maßnahme vorliegen. Auch ist die Unterbringungsplanung nur mit dem aktuellen Stand der zur Verfügung stehenden Flächen und den aktuellen Angaben der Belegung effizient möglich. Eine sofortige Übernahme der Pläne für neu erstellte oder umgebaute Flächen ist daher unerlässlich. Eine weitere Bedeutung ergibt sich dabei aus den Anforderungen eines reibungslosen Betriebes. Dieser ist ohne aktuelle Planunterlagen und Betriebsbeschreibungen von gebäudetechnischen Anlagen nicht möglich. Folgende Unterlagen und Basisdaten sind zur Erfassung im Rahmen des Dokumentationswesens zu empfehlen:

- **Sämtliche Ausführungs- und Detailpläne** aller Fachplanungen (Maßstab 1:5 bis 1:50) in digitaler Form (Vektorgrafik, nach durchgeführter Baumaßnahme, ggf. korrigiert nach tatsächlicher Ausführung)
- **Baugenehmigungsunterlagen** (Pläne im Maßstab 1:100) in Papier (mit behördlichem Stempel) und digital
- **Aktuelle Grundrisse für alle Bestandsgebäude** (mindestens im Maßstab 1:200) digital mit Nutzerbelegung für Flächenmanagement
- **Raumliste**, digital mit allen relevanten Daten (z. B. Gebäude, Anschrift, Eigentumsverhältnis, Anmietung oder Vermietung, Flächengröße, Raumnutzungsart, Nutzer, Kostenstelle, Reinigungszyklus etc.), idealerweise verknüpft mit digitalen Grundrissen
- Digitales **aktuelles Gebäudekataster** inkl. aller durchgeführten und durchzuführenden Instandhaltungs⁵⁶- und Sanierungsmaßnahmen⁵⁷
- Digitales **aktuelles Anlagenkataster** der gebäudetechnischen Anlagen inkl. aller durchgeführten und durchzuführenden Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, Verknüpfung mit Gebäudekataster
- Digitale **gebäudebezogene Mengenermittlung und Lebensdauer von Bauteilen/technischen Anlagen** (3. Ebene der DIN 276) zur Reinvestitionsplanung
- Digitale **Kosten- und Planungsdaten** zur Ermittlung von Kosten- und Planungskennzahlen (z. B. Preis je Einheit Bauteil, Fläche je Nutzungsart) für zukünftige Planung von Baumaßnahmen (auch Reinvestitionsplanung)
- Vervollständigung der **Bestandserfassung** hinsichtlich **Ausführungs- und Detailpläne** durch Übergabe der Pläne (digital und ggf. in Papierform) an die Hochschule durch Bauverwaltung; Digitalisierung (Vektorgrafik) von Papierunterlagen im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen ergänzen⁵⁸

55 Nutzungskosten nach DIN 18960; diese setzen sich aus Personalkosten für Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, Abschreibungen der Gebäude und den Betriebskosten zusammen.

56 Wartung, Prüfung, Inspektion und Instandsetzung

57 Reinvestition bzw. Ausgleich des Wertverlustes

58 Eine Digitalisierung (Vektorgrafik) aller in Form von Papier vorliegenden Pläne stellt einen erheblichen Aufwand dar. Diese kann daher auch sukzessive im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen erfolgen. Planunterlagen in Papier, die Gebäude ohne derzeitigen Sanierungsbedarf betreffen, können im pdf-Format digitalisiert werden, erfüllen damit aber noch nicht die Anforderungen an Vektorgrafiken (bearbeitbar, Bemaßung, Mengenermittlung etc.).

7.3.2 Technische Ausstattung

Die im vorigen Abschnitt beschriebenen Anforderungen an das Rechnungs- Berichts- und Dokumentationswesen können i. d. R. nur mit Hilfe von entsprechender Ausstattung mit Hard- und Software effizient gestaltet werden. Eine entscheidende Voraussetzung zur Nutzung der Daten und deren Auswertung ist die zentrale Erfassung in der Hochschule. In Hochschulen kommen derzeit unterschiedliche Softwareprodukte als Unterstützung des Liegenschafts- und Gebäudemanagements zum Einsatz⁵⁹:

- Enterprise-Resource-Planning (ERP)-Software
- Computer-Aided Design (CAD)-Software
- Computer-Aided Facility Management (CAFM)-Software
- Campusmanagement-Software etc.

Je nach Produkt und Hersteller können Überschneidungen von Aufgabenbereichen auftreten:

- Raumdatei in CAFM-Software und Campusmanagement-Software möglich
- Anlagenkataster in ERP-Software⁶⁰ und CAFM-Software
- Bestandspläne in CAD-Software und CAFM-Software

Um eine Abschätzung der erforderlichen technischen Ausstattung in Form von Hardware- und Software vornehmen zu können, ist eine Bestandsanalyse der vorhandenen Software, der zu bearbeitenden Prozesse sowie der Nutzeranforderungen notwendig. Mit Hilfe dieser Bestandsanalyse können Defizite im Software-Bereich auffindig gemacht werden. Diese Defizite sollten dann durch zusätzliche Hard- und Software oder ggf. durch Ersatz von bestehenden Systemen ausgeglichen werden. Um die Einheitlichkeit aller Daten in allen unterschiedlichen Systemen einer Hochschule sicherzustellen, stellt eine Sammlung der Daten in einer zentralen Datenbankstruktur eine geeignete Lösung dar. Die Datenerfassung darf nur einmalig und eindeutig erfolgen. Zur Verknüpfung unterschiedlicher Systeme können automatische oder händische uni- oder bidirektionale Schnittstellen (in Abhängigkeit vom Anwendungsfall) zwischen diesen eingerichtet werden. Dabei ist die Festlegung vorzunehmen, welches System als Eingabesystem je Dokumentationsbereich dient und somit das führende System darstellt, wenn Daten in mehreren Systemen genutzt werden. Hochschulen, die die Bauherrenfunktion übertragen bekommen, sollten in jedem Fall über folgende Software-Produkte verfügen, die als führendes System für die Bearbeitung der dazugehörigen Daten, Dokumente und Aufgaben dienen.

⁵⁹ Erhebung Software im Gebäudemanagement von Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Universitätskliniken durch HIS-HE im November 2014. Ergebnisse unter http://www.his-he.de/pdf/34/ergebnisse_software_im_gm.pdf.

⁶⁰ Softwaresysteme für das Rechnungswesen können auch Elemente von CAFM-Systemen enthalten.

Abb. 18 Empfehlungen zum Einsatz von Software

Daten/Dokumente/Aufgaben	Geeignete Software
Finanzbuchhaltung und Kosten-Leistungs-Rechnung	ERP-Software
Ausführungs- und Detailpläne (Vektorgrafik)	CAD-Software
Raumliste	CAFM-System, Datenbank als Eigenlösung
Grundrisse Bestand für schnellen Überblick mit Belegung	CAFM-Software, Software für Dokumentenmanagement, CAD-Software
Gebäudekataster und Anlagenkataster	CAFM-Software, Software für Dokumentenmanagement, Datenbank als Eigenlösung
Bauteile mit Menge und Lebensdauer	CAFM-Software, Datenbank als Eigenlösung, CAD-Software (3D-fähig)
Kosten- und Plandaten	Plakoda und RBK*, Datenbank als Eigenlösung, Baumanagementsoftware
Verbrauchsdaten	CAFM-Software, Energiemanagement-Software, Datenbank als Eigenlösung
Projektmanagement von Baumaßnahmen	Baumanagementsoftware, CAD-Software, Ausschreibungssoftware
Planungsleistungen nach HOAI	CAD-Software, Ausschreibungssoftware

*Planungs- und Kostendatenmodule der Länder und des Bundes (IWB Freiburg)

Für die Erstellung von Berichten, insbesondere bei mehreren nebeneinander existierenden Software-Systemen, stehen am Markt verschiedene Software-Produkte zur Verfügung, die diese Daten zusammenführen können.

7.3.3 Interne Handbücher/Regelwerke

Schriftlich dokumentierte und verbindlich anzuwendende Handbücher und Regelwerke der Hochschule stellen ebenfalls erforderliche Instrumente dar. Nur mit Hilfe dieser Instrumente werden allen an Baumaßnahmen und dem Liegenschafts- und Gebäudemanagement beteiligten Mitarbeitern einheitlich und verbindlich ihre Rollen und die dazugehörigen Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Befugnisse und Kompetenzen zugewiesen. Zudem werden mit diesen Instrumenten allen Mitarbeitern die Abläufe sichtbar gemacht. Verstöße oder Fehler können bei Bedarf besser analysiert werden und somit in den kontinuierlichen Verbesserungsprozess einfließen. Zudem bieten sie den Mitarbeitern Rechtssicherheit, da die internen Handbücher und Regelwerke immer die übergeordneten Vorgaben einbeziehen müssen.

Neben dem Hauptprozess zum Baumanagement finden etliche Peripher-Prozesse statt, die den Hauptprozess unterstützen (z. B. Vergabe von Dienst- und Bauleistungen, s. Abschnitt 7.1.2). Dafür sind eigene Regeln und Festlegungen unabhängig von den Baumaßnahmen zu treffen, da diese auch in anderen Zusammenhängen von Bedeutung sind. Gleiches gilt für weitere Rege-

lungen im Rahmen des Liegenschafts- und Gebäudemanagements, wie bspw. hinsichtlich von Unterschriftenregelungen oder der Festlegung von bautechnischen Standards. Diese sind bereits im Zuge der Wahrnehmung der Betreiberverantwortung durch die Hochschulen unerlässlich.

HIS-HE empfiehlt, folgende hochschulbezogenen Regelungen bzw. Festlegungen im Rahmen der Übernahme der Bauherrenfunktion durch die Hochschulen anhand verbindlicher Landesregelwerke zu erarbeiten und einzuführen:

- **Prozesshandbücher** für Baumanagement bzw. Unterbringungsplanung (GNUE, KNUE, Instandsetzung bzw. Bauunterhaltung)
- **Unterschriftenregelungen** (z. B. Wertgrenzen bei Vergaben, Abnahme von Bauleistungen, Festlegung bautechnischer Anforderungen für Planung, Freigabe von Planungsschritten)
- **Vergabehandbücher inkl. Prozessablaufdiagramm** für Dienstleistungen nach VgV (z. B. Planungsleistungen) und VOB (Bauleistungen)
- **Festlegung von bautechnischen Standards** aus Sicht des Gebäudemanagements (unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit, Gesundheit, Barrierefreiheit, Umweltschutz sowie vorhandener Gebäudetechnik)
- **Festlegung von Dokumentationsstandards** bezüglich Baumaßnahmen (z. B. Layer, Übergabeformate, Umfang)

Diese sind grundsätzlich schriftlich zu dokumentieren und den beteiligten Mitarbeitern zugänglich zu machen (in Papierform oder digital). Darüber hinaus können die Prozesse auch in die verwendende Software integriert werden (Workflows). Sämtliche erforderliche Hilfsmittel wie bspw. Formulare, Software etc., sind jeweils in den Regelwerken zu benennen und aufzuzeigen.

7.4 Berücksichtigung der Landesbauverwaltung

Die Landesbauverwaltungen nehmen Bauherrenaufgaben des Bundes und der Länder wahr. Bezüglich der Maßnahmen des Bundes herrscht bei den Landesbauverwaltungen keine kontinuierliche Auftragslage vor. Durch Austausch des Personals innerhalb der Landesbauverwaltungen zwischen Abteilungen für Landesbau und Bundesbau werden dennoch eine durchgehende Beschäftigung sowie der Erhalt des Know-hows der Mitarbeiter sichergestellt. Bei Wegfall der Betreuung von einem sehr hohen Anteil der Landesbaumaßnahmen sind diese Flexibilität und der Kompetenzerhalt ggf. gefährdet.

Grundsätzlich ist es auch den Landesbauverwaltungen möglich, den Bauherrn lediglich in Form der Projektleitung zu vertreten. Die Projektsteuerung sowie die Planungsleistungen nach HOAI können auch von der Landesbauverwaltung an private Dienstleister vergeben werden. Jedoch wird i. d. R. angestrebt, auch diese Aufgaben zumindest phasenweise durch eigene Mitarbeiter der Bauverwaltung zu erbringen, um den Erhalt der erforderlichen Kompetenzen für die Aufgabe der Projektleitung und auch der Prüfungsaufgaben bei Baumaßnahmen zu wahren.

Bei der Übertragung von Bauherrenaufgaben auf Hochschulen geht zweifelsohne ein entsprechender Umfang von Leistungen und Aufgaben bei den Landesbauverwaltungen verloren. Damit einhergehend ist auch ein Kompetenzverlust auf Seiten der Landesbauverwaltungen zu erwarten. Daher müssen Maßnahmen ergriffen werden, die das Risiko des Kompetenzverlustes auf Landesebene so gering wie möglich halten. Zudem sollten die sozialen Folgen für die betroffenen Mitarbeiter beachtet werden. Im Folgenden werden einige Möglichkeiten der Personalsteuerung genannt. Diese sind von den Ländern auf ihre Auswirkungen auf das Personal der Landesbauverwaltungen hinsichtlich Kompetenzerhalt und Sozialverträglichkeit zu untersuchen.

Personaleinstellung durch die Hochschule als selbständige Einrichtung

Hierbei besetzt die Hochschule die Stellen neu, die im Rahmen der Übernahme der Bauherrenfunktion durch die Hochschulen nach Prüfung des vorhandenen Personalbestands eingerichtet werden müssen. Interessierte Bewerber können sowohl aus der Privatwirtschaft als auch aus anderen öffentlichen Einrichtungen rekrutiert werden. Ein Gesamtabgleich über alle im Landesbau vorhandenen Personalkompetenzen und -kapazitäten findet hierbei nicht statt. Wegfallende Aufgaben bei den Landesbauverwaltungen müssen dann ggf. durch Versetzung oder betriebsbedingte Kündigungen mit einhergehendem Kompetenzverlust kompensiert werden.

Personalübergang von der Landesbauverwaltung auf die Hochschule

In diesem Fall werden die Stellen, die im Rahmen der Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen nach Prüfung des vorhandenen Hochschulpersonalbestands eingerichtet und besetzt werden müssen, vorrangig durch Mitarbeiter der Landesbauverwaltung im Maße der dort wegfallenden Aufgaben besetzt. Als Arbeitgeber dieser Mitarbeiter wird in den Arbeitsverträgen die Hochschule benannt. Sämtliche Konditionen bleiben den betreffenden Mitarbeitern im neuen Vertrag erhalten. Dennoch offene Stellen bei den Hochschulen können anschließend aus der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Einrichtungen rekrutiert werden.

Personalverleih von der Landesbauverwaltung an die Hochschule

Diese Form der Personalsteuerung kommt insbesondere in Betracht, wenn die Anzahl der Maßnahmen und deren Bauvolumen für Hochschulen nicht absehbar sind. Das betrifft insbesondere kleinere Hochschulen. Aber auch große Hochschulen können vor einem unerwarteten Personalbedarf stehen, der nur vorübergehend anfällt (z. B. durch Sonderbauprogramme und Konjunkturpakete). Außerdem stellt es ein probates Mittel für den Beginn der Übernahme der Bauherrenfunktion durch die Hochschulen dar, da so die erforderlichen Kompetenzen unverzüglich den Hochschulen ohne aufwendige Ausschreibungsverfahren zur Verfügung stehen. Ein gewünschter Personalübergang kann dann sukzessive erfolgen. Der Personalverleih im öffentlichen Dienst ermöglicht eine Flexibilisierung im Personaleinsatz bei gleichzeitigem Kompetenzerhalt auf Landesebene. Wenn Mitarbeiter der Landesbauverwaltungen vorübergehend den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, bleiben Arbeitgeber, Arbeitsverträge und Vertragskonditionen unverändert, aber die Hochschule wird Dienstvorgesetzte während der Verleihdauer. Zur Anwendung kommt in diesem Fall der § 4 Versetzung, Abordnung, Zuweisung, Personalgestellung im jeweiligen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Der Personalverleih bietet sich für alle Bauherrenaufgaben an. Dazu gehören die Projektleitung, die Projektsteuerung sowie die Erarbeitung von bautechnischen Anforderungen insbesondere durch Fachplaner.

Kontrahierungszwang für die Hochschule mit der Landesbauverwaltung

Eine weitere Form der Personalsteuerung kann auch die Festlegung eines Kontrahierungszwanges für bestimmte Leistungen mit der Landesbauverwaltung darstellen. Ein Kontrahierungszwang würde die Planbarkeit des Personals sowie den Kompetenzerhalt auf Landesebene ermöglichen. Dafür bietet sich insbesondere die Projektsteuerung an, jedoch nicht die Projektleitung. Die Projektleitung ist ureigene Aufgabe des Bauherrn und somit der Hochschulen mit Bauherrenfunktion. Mit ihr werden die Verantwortung und die Einflussnahme auf das Ergebnis durch die Hochschulen sichergestellt. Vorübergehende Personalmängel im Bereich der Projektleitung können durch Personalverleih mit Hochschulen als Dienstvorgesetzte sichergestellt werden.

8 Fazit

Wie eingangs betont, stellt diese Orientierungshilfe keine Empfehlung pro oder contra Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen dar. Es wird vielmehr beschrieben, welche Anforderungen insbesondere auf Hochschuleseite erfüllt sein müssen, damit eine Übertragung verantwortungsvoll erfolgen kann. Das Ziel ist die effiziente, kosten- und termingerechte sowie den qualitativen Anforderungen entsprechende Erstellung von Hochschulbauten.

Die Hochschulen müssen vor (!) der Übertragung der Bauherreneigenschaft unbedingt notwendige Voraussetzungen für den verantwortungsvollen Umgang mit dieser Rolle erfüllen:

- Bereitstellung bzw. Organisation der notwendigen quantitativen und qualitativen Personalressourcen. Qualitativ sollte nicht nur die formale Qualifikation vorhanden sein, sondern entsprechende Kompetenzen, bei denen Wissen, Fertigkeiten und Motivation miteinander verknüpft sind.
- Zweckmäßige, überprüfte, definierte und kommunizierte Prozesse inkl. Aktivitäten für Reflexion bzw. kontinuierliche Verbesserung.
- Ein unabhängiges Bau-, Finanz- und Performancecontrolling (Kosten, Termine, Qualität, rechtliche Vorgaben).
- Zweckmäßige und angepasste Instrumente (z. B. CAFM-System, Dokumentenmanagement).

Für alle diese Anforderungen werden in dieser Orientierungshilfe konkrete Vorschläge und z. T. Vorlagen wie beispielsweise der Prozessablauf, Kompetenzprofile und eine Zuständigkeits-Checkliste angeboten, die von der jeweiligen Hochschule ggf. in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien und externen Baubeteiligten angepasst werden können bzw. müssen.

Unabhängig von der Bauzuständigkeit hat das Land als Mittelgeber in Gestalt der zuständigen Ressorts für Wissenschaft, Finanzen und Bau weiterhin das Recht und die Verpflichtung, die sachgerechte Verwendung der zugewiesenen Mittel durch die Hochschulen zu prüfen. Hierfür ist ein geeignetes Berichtswesen zu etablieren, das nicht zu kleinteilig und detailsteuerungsorientiert sein darf, gleichzeitig jedoch noch ein ggf. notwendiges Eingreifen im Schadensfalle ermöglicht. Aufgrund der neuen Zuständigkeiten ist eine Neustrukturierung des Berichtswesens notwendig, in dessen Rahmen auch Verbesserungen vorgenommen werden können, wie eine Kostenberücksichtigung der durchgeführten Maßnahmen und die Einbeziehung der Vollkosten in die Hochschulentwicklungsplanung der Länder.

Die Verantwortung für eine gelungene Übertragung der Bauherrenfunktion liegt jedoch nicht alleinig bei den Hochschulen. Vielmehr bedarf die Übertragung intensiver Abstimmungen zwischen der jeweiligen Hochschule und den zuständigen Ministerien sowie klarer Vorgaben von Regelungen seitens der zuständigen Ministerialebene als Aufsichts- bzw. Auftragsebene.

Im Übrigen muss eine Übertragung nicht zwangsläufig zu einem vollständigem Kompetenzverlust bei der staatlichen Bauverwaltung führen, zumal wenn die Personalpolitik mittels Personalübergang oder Personalverleih von der Landesbauverwaltung an die Hochschule „kreativ“ gestaltet wird.

Herausgeber:

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.
Goseriede 13a | 30159 Hannover | www.his-he.de

Tel.: +49(0)511 1699 29-60 | Fax: +49(0)511 1699 29-64

Geschäftsführender Vorstand:

Dr. Friedrich Stratmann

Vorstandsvorsitzender:

MDgt Carsten Mühlenmeier

Registergericht:

Amtsgericht Hannover | VR 202296

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:

DE297391080

Verantwortlich:

Dr. Friedrich Stratmann

Hinweis gemäß § 33 Datenschutzgesetz (BDSG):

Die für den Versand erforderlichen Daten (Name, Anschrift) werden elektronisch gespeichert.

ISBN 978-3-9817230-7-6

