

# Abschließender Bericht

gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag

Gemeinsam abgestimmte Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Brandenburg

Teilprüfung: Vorbereitung der Baumaßnahme Digitales Medienhaus

Beschluss des  
Großen Kollegiums vom 14. Oktober 2024

## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin  
Alt-Moabit 101 c/d  
10559 Berlin

Telefon: +49 30 901679-0

Internet: [www.berlin.de/rechnungshof](http://www.berlin.de/rechnungshof)

E-Mail: [poststelle@rh.berlin.de](mailto:poststelle@rh.berlin.de)  
(Kein Zugang für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente)

Der vorbezeichnete Abschließende Bericht gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,  
Vizepräsident Django Peter Schubert,  
Direktor bei dem Rechnungshof Martin Jammer,  
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,  
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und  
Direktorin bei dem Rechnungshof Claudia Langeheine

am 14. Oktober 2024 mit nachstehendem Inhalt beschlossen worden.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	9
2 Einleitung	13
3 Normative Grundlagen	14
4 Verfahren für Baumaßnahmen des RBB	17
5 Meilensteine der Baumaßnahme DMH - Kurzchronologie	21
6 Nutzerspezifische Bedarfsfeststellung und Begründung der Notwendigkeit der Baumaßnahme	22
7 Erfordernis einer ersten Kosteneinschätzung	24
8 Frühzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	25
9 Mittelfristige Investitionsplanung	26
10 Bedarfsprogramm (Bedarfsplanung mit Raumprogramm, Funktionsprogramm und Kostenrahmen)	28
11 Planungswettbewerb	30
12 Beauftragung von Planungsleistungen (Objektplanung)	34
13 Beauftragung von weiteren Planungsleistungen - Wechsel zum Partnering-Vertragsmodell	36
14 Partnering-Vereinbarung - Kostenobergrenze	38
15 Anlagen zur Partnering-Vereinbarung	39
16 Gesamtbaukostenangaben in den Wirtschaftsplänen	40

17	Organisationsstruktur für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen	42
18	Wahrnehmung der originären Bauherrenaufgaben	44
19	Bauaktenführung und Dokumentation	45
20	Auswirkungen und Folgen der festgestellten Defizite	47
21	Empfehlungen	50
22	Stellungnahme des RBB	52
23	Bewertung durch den Rechnungshof	55
24	Abschließende Erwartung	56

### **Ansichtenverzeichnis**

Ansicht 1:	Planungsschritte gestuftes Regelverfahren nach RL III 130 ABau	18
Ansicht 2:	Verfahrensbeteiligte	20
Ansicht 3:	Beeinflussbarkeit der Gesamtbaukosten einer Baumaßnahme	26
Ansicht 4:	Bezeichnung der Kostengruppen nach DIN 276	35
Ansicht 5:	Gesamtaufwendungen (Gesamtkosten) für das DMH und das CNC 1.0 in den Wirtschaftsplänen (Investitionsplänen) 2019 bis 2022	41
Ansicht 6:	Angaben zum Gesamtaufwand des DMH in den Wirtschaftsplänen im Vergleich zu Gesamtkostenangaben in anderen Unterlagen bezogen auf die Jahre 2019 bis 2022	41
Ansicht 7:	Struktur des Projektmanagements	45
Ansicht 8:	Geplante Gesamtkosten der Baumaßnahme DMH	49

## **Anlagenverzeichnis**

Anlage:           Verfahrensstufen einer Baumaßnahme des RBB

## Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins
ABL	Amtsblatt
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AV	Ausführungsvorschriften
BAnz AT	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
BO	Beschaffungsordnung des Rundfunk Berlin-Brandenburg
CNC	Crossmediales Newscenter
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DMH	Digitales Medienhaus
ErgAV	Ergänzende Ausführungsvorschriften
FO	Finanzordnung für den Rundfunk Berlin-Brandenburg
GO	Geschäftsordnung
GU	Generalunternehmer
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HA GM	Hauptabteilung Gebäudemanagement
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. V. m.	in Verbindung mit
IO	Investitionsordnung
LHO Bln	Landeshaushaltsordnung Berlin
LPH	Leistungsphase
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg

RBB-StV aF	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (bis 31. Dezember 2023)
RBB-StV nF	Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (ab 1. Januar 2024)
RL	Richtlinie
RL ABau	Richtlinie Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins
RL III 130 ABau	Richtlinie III 130 der Allgemeinen Anweisung Bau - Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO Bln
RPW	Richtlinie für Planungswettbewerbe
RR	Rundfunkrat
T	Textziffer
VD	Verwaltungsdirektion
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VR	Verwaltungsrat

Der Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) hat im April 2018 den Bau eines Crossmedialen Newscenters (CNC) beschlossen. Die später als „Digitales Medienhaus“ (DMH) bezeichnete Baumaßnahme sollte bis zum Jahr 2025 fertiggestellt sein. Die geplanten Kosten der Baumaßnahme sind von 63 Mio. € im April 2018 auf 188 Mio. € im Juli 2021 gestiegen. Anfang Dezember 2022 hat der RBB die Planungen für den Bau des „Digitalen Medienhauses“ beendet, nachdem sich bei einer erstmals vorgenommenen Vollkostenbetrachtung die zu erwartenden Kosten auf insgesamt 311 Mio. € summiert hatten. Im Rahmen einer mit dem Landesrechnungshof Brandenburg abgestimmten Prüfung der Vorbereitung der Baumaßnahme DMH hat der Rechnungshof von Berlin erhebliche Regelungsdefizite und schwerwiegende Wirtschaftlichkeitsverstöße festgestellt. Insbesondere hat der RBB keine ausreichenden Regelungen für Baumaßnahmen erlassen, anzuwendende rechtliche Vorgaben außer Acht gelassen, wesentliche Bedarfsfragen nicht geklärt, die Baumaßnahme außerhalb der Linienorganisation ohne ausreichende fachliche Leitung und Kontrolle maßgeblich durch externe Dritte vorbereiten lassen, keinen belastbaren Kostenrahmen auf der Basis eines Bedarfsprogramms aufgestellt und keine Kostenobergrenze daraus abgeleitet und für das Bauvorhaben verbindlich vorgegeben.

## 1 Zusammenfassung

- 1 Der Rechnungshof von Berlin hat in einer gemeinsam abgestimmten Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) eine **Teilprüfung zur Vorbereitung der Baumaßnahme „Digitales Medienhaus“ (DMH)** durchgeführt. Diese hat im Wesentlichen Folgendes ergeben.
- 2 **Der RBB hat**
  - a) im April 2018 die Entscheidung für die Ausführung der Baumaßnahme DMH getroffen, ohne einen **notwendigen Baubedarf** ermittelt und nachvollziehbar festgestellt zu haben,
  - b) im April 2018 den „Bau eines Crossmedialen Newscenters“ (CNC) ohne fachlich fundiert aufgestellte und technisch geprüfte **erste Kosteneinschätzung** beschlossen,

- c) im April 2018 eine Realisierungsentscheidung für die Baumaßnahme CNC/DMH getroffen, ohne zuvor eine den normativen Vorgaben entsprechende maßnahmenbezogene systematische **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** in der frühen Verfahrensstufe des Bauvorhabens durchgeführt zu haben,
- d) die Baumaßnahme DMH in den Wirtschaftsplan 2019 aufgenommen, ohne zuvor eine **mittelfristige Investitionsplanung** aufgestellt und die Bauinvestition darin mit den entsprechenden Angaben als Einzelinvestition ausgewiesen zu haben,
- e) versäumt, ein **Bedarfsprogramm** mit belastbaren Angaben zu den benötigten Flächen (Raum- und Funktionsprogramm) und zu den Kosten (Kostenrahmen einschließlich Kostenobergrenze) für den Bau des DMH aufzustellen, zu prüfen und verbindlich festzusetzen,
- f) dem **Planungswettbewerb** kein genehmigtes Bedarfsprogramm mit Kostenrahmen (oder eine vergleichbare verbindliche Bedarfsfeststellungsunterlage) zugrunde gelegt und in der Auslobungsunterlage des Planungswettbewerbs keinen Kostenrahmen mit verbindlicher Kostenobergrenze vorgegeben,  
den Wettbewerb nicht auf die Realisierung des DMH mit einem an seinen betrieblichen Zwecken orientierten, bestimmten notwendigen Flächenbedarf beschränkt, sondern mit einem städtebaulichen Ideenteil verknüpft, der zudem Flächen eines Dritten zum Gegenstand hatte,  
in erheblichem Umfang externe Management- und Beratungsleistungen beauftragt und vergütet, ohne zuvor geprüft sowie nachvollziehbar dargestellt und dokumentiert zu haben, warum diese Dienstleistungen notwendig waren und nicht mit eigenem Personal erbracht werden konnten,
- g) dem **Architektenvertrag** kein genehmigtes Bedarfsprogramm mit belastbarem vollständigen Kostenrahmen (oder eine inhaltlich vergleichbare Unterlage) verbindlich zugrunde gelegt,  
dem beauftragten Architekturbüro in dem Architektenvertrag keine aus einem fundierten Kostenrahmen abgeleitete, inhaltlich belastbare Kostenobergrenze, die sich auf die für die Gesamtbaukosten relevanten, vom Architekten durch Planungs-, Abstimmungs- und sonstige Leistungen beeinflussbaren Kostengruppen 200 bis 600 DIN 276 bezieht, als Vertragspflicht zur Einhaltung verbindlich vorgegeben,

- h) mit der Entscheidung für das **Partnering**-Vertragsmodell entgegen den Vorgaben der Beschaffungsordnung des RBB ohne Prüfung und Ausschluss möglicher Interessenkonflikte ein Beschaffungsverfahren gewählt, bei dem der Auftragnehmer zunächst Planungsaufgaben und später Werkleistungen (Bauleistungen) übernehmen sollte,
- die Vergabe weiterer Planungsleistungen ab Leistungsphase 3 HOAI begonnen, bevor die Leistungsphase 2 HOAI abgeschlossen und eine baufachlich geprüfte und genehmigte Vorplanung mit vollständiger Kostenschätzung nach DIN 276 vorlag,
- nicht im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft und dargelegt, ob das für die Realisierung des DMH gewählte Partnering-Vertragsmodell wirtschaftlich vorteilhaft ist; im Ergebnis hat er sich für ein in mehrfacher Hinsicht unwirtschaftliches Verfahren entschieden,
- i) in dem Vertrag über die Beauftragung von Planungsleistungen ab der Leistungsphase 3 HOAI keine belastbare **Baukostenobergrenze** als werkvertragliche Erfolgsverpflichtung (Beschaffensvereinbarung) vereinbart,
- j) einen Vertrag gezeichnet, in dem auf **Anlagen** Bezug genommen wird, die im Zeitpunkt der Zeichnung nicht vorlagen und nicht mit der **Vertragsurkunde** verbunden waren,
- k) bestehende Erkenntnisse zu den voraussichtlichen Gesamtkosten der Baumaßnahme DMH entgegen § 5 Abs. 1 Satz 2 FO nicht vollständig in den **Wirtschaftsplänen** 2021 und 2022 berücksichtigt und dadurch den Gesamtfinanzbedarf für die Investition in Millionenhöhe zu niedrig angegeben,
- l) für die Baumaßnahme DMH keine ordnungsgemäße und wirtschaftliche **Aufbauorganisation** sichergestellt,
- zur Umsetzung der Baumaßnahme DMH eine maßnahmenbezogene Projektstruktur außerhalb der Linienorganisation geschaffen und die Gesamtprojektleitung im Wesentlichen an einen externen Dritten übertragen, der keiner ausreichenden baufachlichen Leitung und Kontrolle unterlag; die mit der Baumaßnahme DMH befassten internen Organisationseinheiten unterlagen sogar dem fachlichen Weisungsrecht der externen Gesamtprojektleitung,

- m) in erheblichem Umfang wesentliche originäre **Bauherrenaufgaben** entgegen den normativen Vorgaben und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit auf einen externen Dritten delegiert; insbesondere hat er dem externen Dritten die Gesamtprojektleitung übertragen und ein fachliches Weisungsrecht gegenüber Mitarbeitenden des RBB eingeräumt,
  - n) die **Bauakten** zur Baumaßnahme DMH nicht zentral durch eine baufachkundige Organisationseinheit (Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle) vollständig und lückenlos sowie nachvollziehbar, revisionsicher und systematisch gegliedert geführt.
- 3 Die **Nichtbeachtung wichtiger Vorgaben** für die effektive und effiziente Planung der Baumaßnahme DMH, der über den gesamten Planungsprozess hinweg nicht verbindlich festgestellte notwendige Bedarf, die mangelhafte Organisation, die fehlende Kostentransparenz, die nicht ausreichende Beachtung von Budgetrestriktionen sowie die unzureichende Kostensteuerung haben maßgeblich zum Scheitern des Bauvorhabens beigetragen. Die Defizite haben insbesondere dazu beigetragen, dass die geplanten Kosten der Baumaßnahme von anfänglich **63 Mio. €** (Kostenangabe Stand: April 2018) auf **311 Mio. €** (Kostenangabe auf Basis einer Gesamtkostenbetrachtung im November 2022) angestiegen sind. Den der Vorbereitung der Baumaßnahme DMH unmittelbar zuordenbaren Gesamtausgaben von **6,88 Mio. €** (Kostenangabe Stand: April 2024) steht infolge des Abbruchs des Bauvorhabens kein adäquater Gegenwert gegenüber. Denn mit einer Realisierung der Baumaßnahme unter Verwendung der bestehenden Planungen ist wegen der fehlenden, insbesondere finanziellen Realisierungsperspektive in absehbarer Zukunft nicht zu rechnen.

## 2 Einleitung

- 4 Der RBB ist eine durch Staatsvertrag vom 25. Juni 2002<sup>1</sup> als gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete gemeinsame Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg. Der RBB hat am 23. April 2018 „den Bau eines Crossmedialen Newscenters (CNC) in Berlin“ beschlossen. Es sollte auf einer Fläche von rd. 13.000 m<sup>2</sup> crossmediale Arbeits- und Produktionsprozesse unter einem Dach ermöglichen und so die Zusammenarbeit von Radio, Online und Fernsehen intensivieren. Insbesondere der Bereich Online sollte gestärkt werden. Das Bauvorhaben wurde im Verlauf des Planungsprozesses als „Digitales Medienhaus“ (DMH) bezeichnet.<sup>2</sup> Es sollte bis zum Jahr 2025 fertiggestellt sein.<sup>3</sup> Die geplanten Kosten der Baumaßnahme waren nach Angabe des RBB von etwa 60 Mio. € im Jahr 2018 auf 188 Mio. € im Jahr 2022 gestiegen.<sup>4</sup>
- 5 Der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Brandenburg nahmen diese Entwicklung im September 2022 zum Anlass, in einer gemeinsam abgestimmten Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des RBB u. a. eine **Teilprüfung zur Vorbereitung der Baumaßnahme DMH** durchzuführen. Der Rechnungshof von Berlin (Rechnungshof) hat diese Teilprüfung durchgeführt. Mit der Prüfung wurde insbesondere das Ziel verfolgt, den Prozess der Planung des DMH aufzuarbeiten und dem RBB für die Durchführung künftiger Baumaßnahmen grundlegende Hinweise zu geben.
- 6 Der **Rechnungshof hat geprüft**, ob der RBB bei der Vorbereitung der Baumaßnahme DMH ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat (Prüfungsgegenstand). Schwerpunkte der Prüfung waren:
- Notwendigkeit und Bedarfsfeststellung
  - frühe Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (einschließlich früher Kosteneinschätzung)

---

<sup>1</sup> Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002

<sup>2</sup> Die Bezeichnung für die geplante Baumaßnahme wurde durch den RBB im Verlauf der Bauvorbereitung geändert in „Medienhaus der Zukunft“ (ab September 2018) und in „Digitales Medienhaus“ (ab September 2019).

<sup>3</sup> vgl. Presseinformation des RBB vom 27. August 2020

<sup>4</sup> vgl. Archiv rbb24 Inforadio vom 2. September 2022: „Kosten für Digitales Medienhaus des rbb stiegen von 60 auf 188 Millionen Euro“

- Aufnahme in die mittelfristige Investitionsplanung
- Bedarfsplanung mit Raum- und Funktionsprogramm sowie Kostenrahmen
- Wettbewerbsverfahren
- Projektsteuerung und Projektleitung, Bauherrenaufgaben
- Beauftragung von Planungs- und Bauleistungen
- Aufnahme in den Wirtschaftsplan
- Kostenentwicklung und Kostensteuerung
- Verfahren und Strukturen für die Vorbereitung der Baumaßnahme

### 3 Normative Grundlagen

- 7 Der RBB hat nach dem RBB-Staatsvertrag<sup>5</sup> den Auftrag, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen (§ 3 Abs. 1 RBB-StV aF/§ 3 Abs. 1 RBB-StV nF). Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den RBB gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV aF/§ 36 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV nF die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**. Diese staatsvertraglich normierten Grundsätze der Wirtschaftsführung gelten auch für **Baumaßnahmen** des RBB. Baumaßnahmen sind investive Vorhaben zur Errichtung, zur Erweiterung oder zum Umbau baulicher Anlagen. Sie sind regelmäßig durch besondere Merkmale gekennzeichnet: erheblicher sachlicher und zeitlicher Umfang, hohe Komplexität, hohes Finanzvolumen und damit verbundene Risiken, insbesondere Kostenrisiken.<sup>6</sup> An Baumaßnahmen sind verschiedene Akteure beteiligt (insbesondere Bedarfsträger und Nutzer, Baudienststellen und Entscheidungsstellen sowie Freiberuflich Tätige, Genehmigungsbehörden und beauftragte Unternehmen). Den Grundsätzen der

---

<sup>5</sup> Die staatsvertragliche Grundlage für den RBB hat sich im Verlauf der Prüfung geändert. Bis zum 31. Dezember 2023 galt der Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 (GVBl. Berlin S. 331; GVBl. Brandenburg I S. 138) in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/11. September 2013 (GVBl. Berlin, S. 635; GVBl. Brandenburg I, S. 2), im Folgenden abgekürzt als **RBB-StV aF**. Seit dem 1. Januar 2024 gilt der Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg vom 3./17. November 2023 (GVBl. Berlin, S. 423; GVBl. Brandenburg I, S. 2), im Folgenden abgekürzt als **RBB-StV nF**. Der Auftrag des RBB ist jeweils in § 3 Abs. 1 RBB-StV aF/nF festgelegt.

<sup>6</sup> vgl. Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs von Berlin, T 255

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht es, Baumaßnahmen effektiv und effizient vorzubereiten und durchzuführen.

- 8 Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV aF/§§ 1 Abs. 3 und 37 Abs. 1 RBB-StV nF gibt sich der RBB zur Regelung seiner innerbetrieblichen Verfassung eine Satzung<sup>7</sup> und eine Finanzordnung (FO).<sup>8</sup> Darüber hinaus kann der RBB **Satzungen** im Rahmen seiner Aufgaben erlassen (§ 32 Abs. 1 Satz 2 RBB-StV aF/§ 1 Abs. 3 RBB-StV nF). Der RBB hat keine weitere Satzung erlassen, die aktuell Geltung beansprucht.
- 9 Die **Finanzordnung** regelt auf der Grundlage des RBB-StV das Finanzwesen des RBB, insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftsführung (vgl. § 1 FO). Insoweit sind in der Finanzordnung verbindliche allgemeine Regelungen enthalten, die auch für Baumaßnahmen, insbesondere wegen deren Charakters als Investition, maßgeblich sind.
- 10 Gemäß § 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF gilt das **Recht des Landes Berlin** für die Tätigkeit des RBB, soweit der RBB-StV nichts Anderes bestimmt. Weder der RBB-StV noch die Satzung oder die Finanzordnung des RBB schließen die Anwendung des Berliner Landesrechts auf Baumaßnahmen des RBB aus. Denn diese Vorschriften enthalten keine ausreichend detaillierten verbindlichen Regelungen zur effektiven und effizienten Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen des RBB. Die genannten Vorschriften halten insbesondere keine konkreten Verfahrensnormen bereit, die die Spezifik und besondere Komplexität von Baumaßnahmen (T 7) ausreichend berücksichtigen. Der gemäß § 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF anzuwendende § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO Bln bestimmt für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts - und damit auch für den RBB -, dass die §§ 1 bis 87 LHO Bln einschließlich der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (AV LHO Bln) entsprechend gelten, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas Anderes bestimmt ist. Der RBB-StV sowie die Satzung und die Finanzordnung des RBB enthalten für Baumaßnahmen keine der Anwendbarkeit dieser Vorschriften des Berliner Landesrechts entgegenstehenden Regelungen.

---

<sup>7</sup> Satzung des Rundfunk Berlin-Brandenburg vom 30. Juni 2003 (ABl. Berlin S. 3385; ABl. Brandenburg S. 811) in der Fassung 2018 (ABl. Berlin 2019, S. 2109; ABl. Brandenburg 2019, S. 375)

<sup>8</sup> Finanzordnung für den Rundfunk Berlin-Brandenburg vom 30. Juni 2003 (ABl. Berlin, S. 3389; ABl. Brandenburg, S. 816) in der Fassung 2007 (ABl. Berlin, S. 2105; ABl. Brandenburg, S. 1684)

- 11 Gemäß § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO Bln sind daher die Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO Bln – **RL III 130 ABau**<sup>9</sup> – vom RBB auf Baumaßnahmen entsprechend anzuwenden. Dabei werden die in RL III 130 ABau geregelten Zuständigkeiten (Rollen/Funktionen) für das arbeitsteilige Zusammenwirken der einzelnen Akteure bei der Planung und Finanzierung von Baumaßnahmen von den entsprechenden Organen des RBB wahrgenommen.
- 12 In § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO Bln wird außerdem angeordnet, dass die „sonst für die Berliner Verwaltung geltenden Vorschriften über die Zulässigkeit oder Höhe von Ausgaben“ entsprechend gelten. Insoweit sind auch die sonstigen Vorgaben der **ABau**<sup>10</sup> ergänzend auf Baumaßnahmen des RBB entsprechend anzuwenden, da diese Verwaltungsvorschrift Regelungen enthält, welche die Zulässigkeit und die Höhe von Bauausgaben regeln. Insbesondere sieht die ABau ein gestuftes Planungs- und Genehmigungsverfahren vor. Die darin verbindlich zu durchlaufenden, aufeinander aufbauenden Planungsschritte sind eine wesentliche Voraussetzung für die Zulassung von Ausgaben für Planungs-, Vorbereitungs- und Bauleistungen. Die vom RBB in Ermangelung eigener spezifischer Verfahren für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen zu beachtenden Regelungen der ABau dienen insbesondere der Effektivität und Effizienz von Bauinvestitionen.
- 13 Der RBB hat zudem eine **Investitionsordnung (IO)**<sup>11</sup> und eine **Beschaffungsordnung (BO)**<sup>12</sup> erlassen. Diese haben aber keinen verbindlichen Satzungscharakter. Dies hat auch der RBB während des Prüfungsverfahrens im März 2023 gegenüber dem Rechnungshof auf Nachfrage so eingeschätzt. Es handele sich um „innenrechtliche Handlungsvorgaben im Sinne von internen Rechtsvorschriften“ des RBB, die nicht als verbindliche Satzung im Sinne des § 32 RBB-StV aF erlassen worden seien. Nach Auffassung des RBB werden diese Regelungen nur „durch den Einbezug bestimmter Verhaltensregelungen über die Arbeitsverträge wirksam“. Sie treten mithin in ihrer Bindungswirkung hinter die in § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO Bln bezeichneten Verwaltungsvorschriften zurück, deren entsprechende Anwendung für

---

<sup>9</sup> Richtlinie (RL) III 130 **Allgemeine Anweisung Bau (ABau)** – Verfahren einer investiven Baumaßnahme – Ergänzende Ausführungsvorschriften (AV) zu den AV § 24 LHO Bln (im Folgenden RL III 130 ABau), veröffentlicht auf <https://senstadtfms.stadt-berlin.de/eabau/index.html?allgemein&hochbau&i&ii&iii&iv&v&vi&vii&anhang&a&f&r>

<sup>10</sup> zur ABau siehe Fußnote 9

<sup>11</sup> Investitionsordnung vom 2. Oktober 2019

<sup>12</sup> Beschaffungsordnung in der Fassung vom 21. Dezember 2021

den RBB gemäß § 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF i. V. m. § 105 LHO Bln rechtsverbindlich angeordnet wurde. Der Rechnungshof hat die Investitionsordnung und die Beschaffungsordnung insoweit berücksichtigt, als sie dem RBB-StV, der Satzung, der Finanzordnung und den über § 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF zur Anwendung angeordneten Vorgaben des Berliner Landesrechts nicht entgegenstehen.

- 14 Die angegebenen Normen beziehen sich auf den für die jeweiligen Entscheidungen maßgeblichen Rechtsstand.

#### 4 Verfahren für Baumaßnahmen des RBB

- 15 Bei der **Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen** hat der RBB nach den dargestellten normativen Grundlagen (Abschnitt 3) folgende **Verfahrensstufen/Verfahrensmeilensteine** zu beachten:
- a. Nutzungs-/nutzerspezifische **Bedarfsformulierung/Bedarfsfeststellung** mit Begründung der Notwendigkeit des Vorhabens sowie erste **Kosteneinschätzung** (vgl. RL III 110.H ABau) als Entscheidungsgrundlage und Orientierungsrahmen für das weitere Verfahren,
  - b. Erste (frühe) **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** mit Entscheidungsvorschlag für eine effektive und effiziente Lösungsvariante zur Deckung des festgestellten Raum- und Flächenbedarfs (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO Bln, Nr. 1 RL II 110 ABau) als methodische Grundlage für eine Bauentscheidung,
  - c. Aufnahme in die **mittelfristige Investitionsplanung** (vgl. Nr. 2.2 IO, Nr. 4.4 AV § 31 LHO Bln, RL III 120.H ABau) als Grundlage für die weitere Planung der Baumaßnahme und die Finanzierungsplanung,
  - d. Aufstellung, Prüfung und Genehmigung von **Planungsunterlagen** einschließlich **Kostenermittlungen** in **drei** aufeinander aufbauenden **Planungsschritten** (gestuftes Regelverfahren entsprechend RL III 130 ABau, DIN 276):

## Ansicht 1: Planungsschritte gestuftes Regelverfahren nach RL III 130 ABau

<b>3 Planungsschritte für Hochbaumaßnahmen nach Nr. 2.1 RL III 130 ABau</b>
<b>1) Bedarfsprogramm (Nr. 2.1.1.2 i. V. m. 2.1.4 RL III 130 ABau)</b>
<b>wesentlicher Inhalt:</b> insbesondere Funktionsprogramm, Raumprogramm, Angaben zum Planungsrahmen, Planungs- und Kostendaten, Aussagen zu wesentlichen Ausstattungen, Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Kostenrahmen gemäß Nr. 4.3.2 DIN 276
<b>2) Vorplanungsunterlagen (Nr. 2.1.2.2 i. V. m. 2.1.4 RL III 130 ABau)</b>
<b>wesentlicher Inhalt:</b> insbesondere Projektbeschreibung, Ermittlung der Grundflächen und Rauminhalte nach DIN 277, Planungs- und Kostendaten, Angabe der Betriebs- und Instandsetzungskosten nach DIN 18960, Soll-Ist-Vergleich zum Raumprogramm des genehmigten Bedarfsprogramms, Ausstattungsprogramm, Vorentwurf, Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne, Nachweis der Wirtschaftlichkeit, Darstellung eventueller Abweichungen der VPU zum genehmigten Bedarfsprogramm sowie Kostenschätzung gemäß Nr. 4.3.3 DIN 276 (betrifft Leistungsphasen 1 und 2 HOAI)
<b>3) Bauplanungsunterlagen (Nr. 2.1.3.2 i. V. m. 2.1.4 RL III 130 ABau)</b>
<b>wesentlicher Inhalt:</b> insbesondere Projektbeschreibung, Berechnung der Grundflächen und Rauminhalte nach DIN 277, Planungs- und Kostendaten, Angabe der Betriebs- und Instandsetzungskosten, Soll-Ist-Vergleich zum Raumprogramm des geprüften Bedarfsprogramms und zur Vorplanung, Ausstattungsprogramm, Entwurf, sonstige Erläuterungen für die Baumaßnahme, einschließlich der finanziellen Auswirkungen, Aussagen zum öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren, Aussagen zu wesentlichen Inhalten der Ausführungsplanung, Nachweis der Wirtschaftlichkeit nach AV § 7 LHO und Kostenberechnung gemäß Nr. 4.3.4 DIN 276 (betrifft Leistungsphasen 3, 4 und 5 - anteilig - HOAI)
<b>Genehmigte Inhalte des vorhergehenden Planungsschritts sind in die Unterlagen des jeweils nachfolgenden Planungsschritts zu übernehmen (Nr. 1.1 RL III 130 ABau).</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis RL III 130 ABau

- e. ggf. Durchführung eines **Wettbewerbsverfahrens** auf der Grundlage eines im ersten Planungsschritt aufgestellten und genehmigten Bedarfsprogramms (vgl. Nr. 1 RL IV 104 ABau),
- f. Aufnahme der Baumaßnahme in den **Wirtschaftsplan** (vgl. Nr. 2.3 IO) zur Finanzierung der Baudurchführung.

- 16** Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen von Baumaßnahmen sind in allen Phasen der Bauvorbereitung **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** mit entsprechenden Schwerpunkten durchzuführen, in die auch die (prognostizierten) Kosten während der Nutzungsphase (Nutzungskosten/Lebenszykluskosten) einzubeziehen sind. Dies dient der **Kostensicherheit** und der jederzeitigen Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Bauvorhabens.

- 17 Gemäß § 17 Satz 1 FO ist der Verwaltungsrat - ungeachtet anderweitiger Genehmigungs- und Zustimmungserfordernisse (Nr. 3.1 IO; § 18 RBB-StV aF/ § 25 RBB-StV nF) - zeitnah über Geschäftsvorgänge von herausgehobener wirtschaftlicher Bedeutung zu informieren. Hierzu zählen die vorbezeichneten Verfahrensstufen/Verfahrensmeilensteine.
- 18 Das Verfahren der Vorbereitung von Baumaßnahmen ist mit seinen wesentlichen Verfahrensstufen/Verfahrensmeilensteinen in der Anlage - Verfahrensstufen einer Baumaßnahme des RBB - grafisch dargestellt.
- 19 In der ABau werden für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen unterschiedliche **Verfahrensbeteiligte** (Akteure/Organisationseinheiten) definiert, die in verschiedenen Rollen und Funktionen mit abgegrenzten Kompetenzen arbeitsteilig an Bauvorhaben mitwirken (vgl. RL I 120.H ABau). Das arbeitsteilige Zusammenwirken verschiedener Akteure unterschiedlicher Kompetenzbereiche dient der fachkundigen, ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Planung und Umsetzung der Bauvorhaben unter Berücksichtigung der Nutzerinteressen und der Gesamtinteressen der die Baumaßnahme tragenden Organisation. Nachfolgend werden in der Ansicht 2 für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen wichtige Rollen, Aufgaben und Kompetenzen sowie die im RBB für die entsprechende Aufgabenwahrnehmung zuständigen Strukturen und Organisationseinheiten (Verfahrensbeteiligte) dargestellt.

**Ansicht 2: Verfahrensbeteiligte<sup>13</sup>**

Verfahrensbeteiligte gemäß RL I 120.H ABau	entsprechende Organisationseinheit RBB
Bauherrenschaft	RBB
Nutzer/-in	Direktionen (oder ihnen unterstellte Hauptabteilungen) oder Intendantin/Intendant
Bedarfsträger/-in	Direktionen (oder ihnen unterstellte Hauptabteilungen) oder Intendantin/Intendant
Fachverwaltung	Direktionen (oder ihnen unterstellte Hauptabteilungen) oder Intendantin/Intendant
Bauverwaltung	Verwaltungsdirektion (VD)
Baudienststelle	Hauptabteilung Gebäudemanagement (HA GM)
Technische Prüfinstanz	Untergliederung der Bauverwaltung (VD) oder der Baudienststelle (HA GM)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis RL I 120.H ABau

- 20 Bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen kommen insbesondere der Bauverwaltung und der Baudienststelle wichtige Funktionen zu. So erbringt die **Bauverwaltung** die baufachlichen Bauherrenaufgaben. Dies sind insbesondere die Beratung der Bedarfsträger/Nutzer und das Projektmanagement. Sie kann Aufgaben an Dritte (z. B. an Freiberuflich Tätige oder Sachverständige) übertragen. Dabei verbleiben bei der Bauverwaltung die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben, wie z. B. die Projektleitung. Die Funktion der Bauverwaltung nimmt im RBB die Verwaltungsdirektion wahr, die u. a. für die Planung und Realisierung der Gebäude des RBB zuständig ist (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 GO, Nr. 1.4 RL I 120.H ABau). Die **Baudienststelle** ist die innerhalb der Verwaltung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben zuständige Stelle/Organisationseinheit. Im RBB ist dies die Hauptabteilung Gebäudemanagement, die der Verwaltungsdirektion zugeordnet ist. Sie ist als investierender Bereich der Verwaltungsdirektion insbesondere für die Planung, Anmeldung, Durchführung sowie für das Controlling der Investitionen ihres Zuständigkeitsbereichs (Gebäude) verantwortlich (vgl. Nr. 1.3.1 Abs. 1 und 2 IO)

<sup>13</sup> Die Funktionszuweisungen auf Organisationseinheiten des RBB beziehen sich auf die im Prüfungszeitraum maßgebliche Aufbauorganisation des RBB; vgl. zur Aufbauorganisation des RBB insbesondere die Geschäftsordnung (GO) vom 8. Dezember 2014.

und fungiert als Dienstleister für die übrigen Bereiche des RBB (vgl. Nr. 1.3.1 Abs. 3 IO). Auch bei Übertragung einzelner Aufgaben auf externe Dritte verbleibt die grundsätzliche Verantwortung für den Erfolg der Baumaßnahme bei der Baudienststelle (vgl. Nr. 1.5.1 RL I 120.H ABau).

## 5 Meilensteine der Baumaßnahme DMH - Kurzchronologie

- 21 Am **15. Januar 2018** hat die Geschäftsleitung des RBB die Programmdirektion beauftragt, ein **Projekt** „Crossmediales Newscenter (CNC)“ aufzulegen und eine entsprechende Projektstruktur zu schaffen.
- 22 Am **23. April 2018** hat der RBB den **Bau** eines CNC beschlossen.
- 23 Am **11. Juli 2018** hat der RBB entschieden, die Baumaßnahme DMH (damals noch CNC) in einer **Projektstruktur** durchzuführen.
- 24 Am **11. Juni 2019** hat der RBB die Durchführung eines **Wettbewerbsverfahrens** beschlossen.
- 25 Am **2. September 2019** hat der RBB mit der **Wettbewerbsbekanntmachung** folgendes Wettbewerbsverfahren ausgelobt: „Nicht-offener hochbaulicher Realisierungswettbewerb nach RPW 2013 mit städtebaul. Ideenanteil u. nachfolgendem Verhandlungsverf. nach VgV“.
- 26 Am **18. Dezember 2019** hat sich der RBB dafür ausgesprochen, die Realisierung des Medienhauses im Rahmen eines **Partnering-Modells** anzustreben.
- 27 Am **20. April 2020** hat der RBB entschieden, die Projektstruktur zu verändern und die Errichtung des DMH als „Multiprojekt mit den drei großen Projektaufgabenfeldern Redaktion, Bau und Medientechnik zu organisieren“ und hierfür ein **externes Projektmanagement** zu beauftragen.
- 28 Auf der Grundlage eines Auftragsschreibens des RBB vom **21. September 2020** wurde der **Architektenvertrag** für die Baumaßnahme „Neubau Digitales Medienhaus“ durch den RBB mit dem im Wettbewerbsverfahren ausgewählten Architekturbüro geschlossen.

- 29 Am **26. November 2020** hat der Verwaltungsrat auf Vorlage des RBB der „Errichtung eines Digitalen Medienhauses“ zugestimmt und den RBB ermächtigt, die „nächsten Schritte zur **Ausschreibung** eines Generalunternehmers unter Einbeziehung sog. ‚Partnerschaftlicher Strukturen‘ vorzunehmen“.
- 30 Am **17. Februar 2021** hat der RBB unter der Bezeichnung „**Bauftrag**“ die „Planung und Errichtung des ‚Digitalen Medienhauses‘ des Rundfunk Berlin-Brandenburg durch einen Generalunternehmer auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung als Partnerschaftsmodell“ in einem europaweiten Verhandlungsverfahren ausgeschrieben.
- 31 Am **20. Juni 2022** hat der RBB mit einem Hochbauunternehmen eine „**Vereinbarung** über die Planungsphase - (Preconstruction- und Partneringphase)“ unterzeichnet.
- 32 Am **18. Juli 2022** - rund vier Wochen nach Vertragsunterzeichnung - hat der RBB „sämtliche Aktivitäten zum Projekt DMH **gestoppt**“.
- 33 Am **1. Dezember 2022** hat der RBB die Planungen für das Bauprojekt DMH offiziell beendet.

## **6 Nutzerspezifische Bedarfsfeststellung und Begründung der Notwendigkeit der Baumaßnahme**

- 34 Weil ein den spezifischen Erfordernissen von großen Hochbaumaßnahmen entsprechendes Bedarfsfeststellungs- und Kosteneinschätzungsverfahren im Binnenrecht des RBB nicht geregelt ist, findet gemäß § 35 RBB-StV aF/ § 50 RBB-StV nF für die erste Stufe der Vorbereitung von größeren Hochbaumaßnahmen zur Herstellung einer frühzeitigen Kostensicherheit das in RL III 110.H ABau geregelte Verfahren zur Ermittlung des Kostenrahmens entsprechende Anwendung (vgl. T 10). Die erste Verfahrensstufe gliedert sich danach in zwei Verfahrensphasen:
1. Nutzerspezifische Bedarfsformulierung (Phase A) und
  2. Erste Kosteneinschätzung (Phase B)
- 35 In Phase A des Verfahrens hat die Intendantin/zuständige Direktion unter Einbeziehung der Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle den **Bedarf nutzerspezifisch** zu formulieren. Hierfür müssen der fachliche Bedarf geklärt,

die baulich-räumlichen Anforderungen für die Hochbaumaßnahme benannt und das Raumprogramm mit den wesentlichen Funktionszusammenhängen unter Benennung der nutzerspezifischen Erfordernisse entwickelt werden (vgl. RL III 110.H).

- 36** Wird eine Baumaßnahme zur Bedarfsdeckung in Betracht gezogen, so muss die **Notwendigkeit** dieser baulichen Lösung sachlich, örtlich und zeitlich nachgewiesen werden. Vor einer Entscheidung für eine Baumaßnahme sind deshalb andere Bedarfsdeckungsvarianten, z. B. organisatorische Veränderungen (ohne wesentliche bauliche Folgen), Möglichkeiten der Umorganisation vorhandener baulicher Anlagen oder Veränderungen arbeitstechnologischer Prozesse (z. B. Zentralisierung, Dezentralisierung) - auch in Kombination - zu untersuchen und auszuschließen (vgl. auch Anhang 2 Nr. 4.1 Abs. 1 Satz 2 f. ABau - Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen). Bei der Formulierung und Feststellung eines Baubedarfs ist zudem auch die **Finanzlage** des Bedarfsträgers zu berücksichtigen.
- 37** Im Ergebnis dieses Prozesses ist eine Entscheidungsvorlage zu erstellen, in der die Notwendigkeit der Baumaßnahme begründet wird (vgl. RL III 110.H ABau). Diese Vorlage bildet die wesentliche Grundlage für die **Entscheidung des Bedarfsträgers** (hier: Intendantin) zur verbindlichen Feststellung eines Baubedarfs. Diese Entscheidung ist ihrerseits die Grundlage für alle weiteren Verfahrensschritte. Sie ist auch an den Verwaltungsrat zu kommunizieren (T 17). Fehlt es an einer fundierten systematischen Notwendigkeitsprüfung mit Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie auf einer darauf beruhenden belastbaren Bedarfsformulierung und -feststellung, besteht das **Risiko**, dass eine Baumaßnahme geplant und realisiert wird, die zur Bedarfsdeckung nicht (in diesem Umfang) notwendig ist.
- 38** Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB im April 2018 die Entscheidung für die Ausführung der Baumaßnahme DMH getroffen hat, ohne einen notwendigen Baubedarf ermittelt und nachvollziehbar verbindlich in einem Entscheidungsdokument festgestellt zu haben. Insbesondere hat der RBB keine systematische Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs vorgenommen. Durch den RBB wurde auch nicht unter Berücksichtigung der bestehenden Finanzlage untersucht und dokumentiert, ob und in welchem Umfang eine Baumaßnahme sachlich, örtlich und zeitlich notwendig ist.

- 39 Infolge der unterlassenen Bedarfsfeststellung fehlte es bei der weiteren Vorbereitung der Baumaßnahme an dem notwendigen Orientierungsrahmen für nachfolgende Entscheidungen zur sachlichen und zeitlichen Planung der Baumaßnahme. Der RBB hat dadurch das Risiko begründet, dass die weiteren Planungen und Entscheidungen sachlich und zeitlich nicht bedarfsgerecht sind und es zu Vorhabenausweitungen kommt, die über das für die eigentliche Aufgabenerfüllung erforderliche Maß hinausgehen. Dieses Risiko hat sich in der Folge verwirklicht. Auch anlässlich späterer Entscheidungen zur Baumaßnahme wurde eine ordnungsgemäße Feststellung des notwendigen Bedarfs nicht nachgeholt, um die Baumaßnahme daran auszurichten.

## 7 Erfordernis einer ersten Kosteneinschätzung

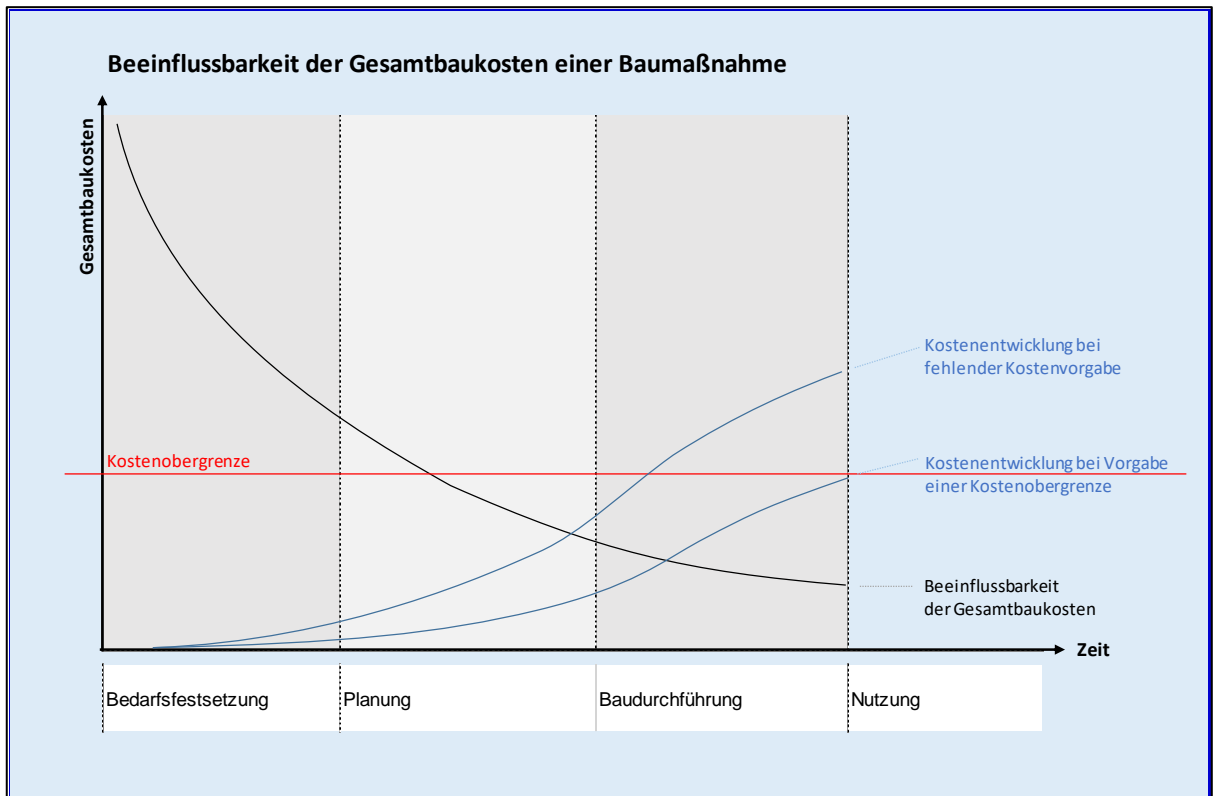
- 40 In der Phase B des Verfahrens zur Herstellung der frühzeitigen Kostensicherheit (vgl. T 34) hat der Bedarfsträger/Nutzer (Intendantin/Direktionen) unter Einbeziehung der Baudienststelle (Hauptabteilung Gebäudemanagement) eine **erste Kosteneinschätzung** aufzustellen und baufachlich zu begründen. Ziel ist es, in der frühen Phase der Vorbereitung der Baumaßnahme ein möglichst realitätsgerechtes Bild der voraussichtlichen Gesamtkosten zu erhalten (vgl. RL III 110.H ABau). Grundlage der ersten Kosteneinschätzung sind Richtwerte, Referenzobjekte, Erfahrungen und die Ergebnisse von Einzeluntersuchungen. Da zu dieser frühen Vorbereitungsphase noch keine konkreten Gebäudeplanungen gehören, basieren die Kostenaussagen überwiegend auf entwurfsunabhängigen, übertragbaren Kostenparametern und sind noch mit gewissen Risiken behaftet. Auf Basis der Kosteneinschätzung wird eine grundsätzliche Richtungsentscheidung für eine bauliche Vorzugsvariante getroffen. Die erste Kosteneinschätzung bedarf der technisch-wirtschaftlichen Prüfung und Genehmigung (Bewertung und Testierung) durch eine gesonderte Organisationseinheit mit baufachlichem Sachverstand (Technische Prüfinstanz). Die erste Kosteneinschätzung ist neben der nutzerspezifischen Bedarfsformulierung ein notwendiger Kernbestandteil der Entscheidung für die Durchführung der Baumaßnahme. Sie bildet zudem für die weitere Vorbereitung und Planung der Baumaßnahme einen finanziellen Orientierungsrahmen, mit dem die Gesamtkosten des Bauvorhabens frühzeitig begrenzt werden.

- 41 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB im April 2018 den „Bau eines Crossmedialen Newscenters“ (CNC, später DMH; vgl. T 4) ohne baufachlich fundiert aufgestellte und technisch geprüfte erste Kosteneinschätzung beschlossen hat. Die in der Beschlussvorlage für die Baumaßnahme enthaltene Gesamtkostenangabe von 63 Mio. € ist baufachlich nicht nachvollziehbar untersetzt und begründet worden. Sie ist zudem nicht belastbar, da die Kosten für die Technik darin nicht berücksichtigt wurden. Die Hauptabteilung Gebäudemanagement hatte kurz vor der Beschlussfassung die Gesamtkosten der Baumaßnahme noch mit 80 Mio. € geschätzt. Für das weitere Verfahren der Vorbereitung der Baumaßnahme fehlte es somit an einem hinreichend belastbaren finanziellen Orientierungsrahmen, insbesondere zur frühzeitigen Begrenzung der Gesamtkosten des Bauvorhabens.

## 8 Frühzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 42 Zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (T 7) in der frühen Planungsphase von Baumaßnahmen sind entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (vgl. § 7 Abs. 2 LHO Bln, Nr. 2.1 AV LHO Bln). Dabei kommt der Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, der Zielbildung sowie dem systematischen Vergleich der in Betracht kommenden relevanten Lösungsmöglichkeiten zur Bedarfsdeckung (nach Nutzen, Kosten und Folgekosten) eine besondere Bedeutung zu. Denn in dieser Verfahrensstufe wird eine grundsätzliche Richtungsentscheidung für eine bauliche Vorzugsvariante unter Berücksichtigung vielfältiger Gesichtspunkte getroffen (vgl. RL III 110.H ABau). Die Einflussmöglichkeiten auf den Umfang des Bauvorhabens und auf die Kosten sind in dieser frühen Planungsphase besonders groß. Deshalb ist es besonders wichtig, auf Basis einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung frühzeitig eine an den Finanzierungsmöglichkeiten ausgerichtete Kostenobergrenze festzulegen, an der sich die Bedarfsfestsetzung und die Planung der Baumaßnahme zu orientieren haben. Dadurch lässt sich die Gesamtkostenentwicklung kostendämpfend beeinflussen.

### Ansicht 3: Beeinflussbarkeit der Gesamtbaukosten einer Baumaßnahme



Quelle: Tendenzdarstellung zur Beeinflussbarkeit der Baukosten auf Basis der Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs

- 43 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB im April 2018 eine Realisierungsentscheidung für die Baumaßnahme CNC/DMH getroffen hat, ohne zuvor eine den normativen Vorgaben entsprechende maßnahmenbezogene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der frühen Verfahrensstufe des Bauvorhabens durchgeführt zu haben. Für die Entscheidung über die Bedarfsdeckungsvariante Baumaßnahme CNC/DMH fehlte es damit an belastbaren Informationen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Der RBB ist damit das Risiko eingegangen, dass nicht die nach Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) wirtschaftlichste Variante für die Deckung des Flächenbedarfs zur Umsetzung gelangt.

## 9 Mittelfristige Investitionsplanung

- 44 Nach der Feststellung des Bedarfs und der Begründung der Notwendigkeit für eine Baumaßnahme (vgl. T 34 ff.) bedarf es der verbindlichen **Einordnung** der Bauinvestition in das **Investitionsgeschehen** des RBB. Dem dient die mittelfristige Investitionsplanung und die darauf aufbauende jährliche Investitionsplanung

(Nr. 2.3 IO). Damit wird die Grundlage für die Finanzierung der weiteren Vorbereitung und Durchführung der Investition geschaffen.

- 45 Als Ausgangspunkt für die jährliche Investitionsplanung, die Bestandteil des Wirtschaftsplans ist (§ 4 Abs. 1 FO 2007), hat der RBB eine **mittelfristige Investitionsplanung** aufzustellen (Nr. 2.3 Abs. 1 IO 2019, vgl. auch Nr. 2.3 Abs. 1 IO 2017). Die mittelfristige Investitionsplanung des RBB gibt für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung (5 Jahre, vgl. § 13 Abs. 1 FO) insbesondere Auskunft über sämtliche geplante Investitionsvorhaben des RBB (mit Kosten über 200.000 €), über deren voraussichtliche Gesamtkosten sowie über die im Investitionszeitraum geplanten jährlichen Ausgaben (Jahresraten). Sie ist eine wichtige Grundlage zur Ermittlung des jährlichen Finanzbedarfs und damit Voraussetzung für die Aufnahme von Investitionen in den jährlichen Wirtschaftsplan, dessen Bestandteil (Anlage) der jährliche Investitionsplan ist (§§ 4 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 3 Satz 2 FO). Der Wirtschaftsplan ermächtigt den RBB, Ausgaben zu leisten und finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist die Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung und für jedes Geschäftsjahr aufzustellen (§ 3 Abs. 2 FO).
- 46 Auf der Grundlage der mittelfristigen Investitionsplanung können anstehende **Investitionsentscheidungen** des RBB systematisch **koordiniert**, auf ihre finanzielle Realisierbarkeit unter Berücksichtigung anderer Investitionen überprüft und dementsprechend priorisiert werden. Die Aufnahme einer Bauinvestition in die mittelfristige und - davon ausgehend - in die jährliche Investitionsplanung des Wirtschaftsplans ist die Voraussetzung dafür, dass Planungen hierfür aufgestellt und finanziert werden können.
- 47 Für die Aufnahme von Baumaßnahmen des RBB in die mittelfristige Investitionsplanung finden ergänzend insbesondere die haushaltsrechtlichen Vorschriften Berlins zum Investitionsprogramm (vgl. Nr. 4 AV § 31 LHO Bln) entsprechende Anwendung. Danach sind **Erläuterungsberichte** zu erstellen mit Angaben insbesondere zum Grundstücksbedarf, zur Grundstückssituation, zu den Ergebnissen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie zu den geschätzten Kosten, aufgeschlüsselt nach Kostengruppen gemäß DIN 276 (Kostengruppen 100 bis 700).
- 48 Wird eine realistische mittelfristige Investitionsplanung nicht aufgestellt oder ist sie unzureichend, so fehlt es den Entscheidungsträgern des RBB an einem ausreichenden Gesamtüberblick über die in einem bestimmten Zeitraum geplanten

Investitionen mit den erforderlichen investitionsspezifischen Informationen und Erläuterungen. Es mangelt dem RBB dann zudem an einer belastbaren Entscheidungsgrundlage für eine Einordnung neuer Investitionsvorhaben in das Investitionsgeschehen der Anstalt nach sachlichen, finanziellen und zeitlichen Gesichtspunkten. Dies erschwert die Steuerung des Investitionsgeschehens und die Prioritätenbildung bei konkurrierenden Investitionsbedarfen. Es besteht das **Risiko** einer Fehlplanung von Finanzmitteln mit negativen Auswirkungen auf die Durchführbarkeit der betreffenden Investitionen oder gar auf das Investitionsgeschehen insgesamt.

- 49 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB die Baumaßnahme DMH in den Wirtschaftsplan 2019 aufgenommen hat, ohne zuvor eine mittelfristige Investitionsplanung aufgestellt und die Bauinvestition darin mit den entsprechenden Angaben als Einzelinvestition ausgewiesen zu haben. Der RBB hat weder seine internen Vorschriften zur mittelfristigen Investitionsplanung ordnungsgemäß angewendet noch hat er die bauinvestitionsspezifischen Regelungen zur Investitionsplanung aus dem Berliner Landesrecht in entsprechender Anwendung ergänzend beachtet. Der RBB hat die Investitionsplanung von Baumaßnahmen auch nicht durch andere spezifische Vorgaben geregelt, die den Besonderheiten dieser komplexen, kosten- und zeitintensiven Investitionen adäquat Rechnung tragen.

## **10 Bedarfsprogramm (Bedarfsplanung mit Raumprogramm, Funktionsprogramm und Kostenrahmen)**

- 50 Nach der Aufnahme in die mittelfristige Investitionsplanung (vgl. Nr. 2.2 IO, Nr. 4.4 AV § 31 LHO Bln, RL III 120.H ABau analog) und darauf beruhender Etatisierung von Finanzmitteln für die Planung der Hochbaumaßnahme im Wirtschaftsplan (vgl. T 45) beginnt das Planungsverfahren mit der Aufstellung des **Bedarfsprogramms** als erstem Planungsschritt (vgl. RL III 130 ABau, vgl. auch T 15).
- 51 Das Bedarfsprogramm basiert auf den Ergebnissen der nutzerspezifischen Bedarfsformulierung und frühen Kosteneinschätzung. Die dort gewonnenen Erkenntnisse werden konkretisiert, angepasst und vervollständigt. Das Bedarfsprogramm dient dem Überblick über die Grundlagen, die Notwendigkeit und die Zweckbestimmung sowie über die voraussichtlichen Kosten des Bauvorhabens (vgl. Nr. 2.1.1.1 RL III 130 ABau). Nach Nr. 2.1.1.2 RL III 130 ABau

enthält das Bedarfsprogramm u. a. wichtige Angaben zum Baugrundstück und zur Erschließung. Es besteht insbesondere aus einem **Funktionsprogramm** (Darstellung von Funktionszusammenhängen von Räumen bzw. Raumgruppen) und aus einem **Raumprogramm** (mit Angaben zu den Nutzflächen nach DIN 277). Es enthält Angaben zum **Planungsrahmen**, die Planungs- und **Kostendaten** (insbesondere Kostenrahmen nach DIN 276) und Aussagen zu wesentlichen Ausstattungen, insbesondere solchen, die entwurfsbeeinflussend oder besonders kostenträchtig sind. Zudem hat es den Nachweis der Wirtschaftlichkeit nach AV § 7 LHO Bln zu enthalten, insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit der Maßnahme und zu alternativen Lösungen. Der Nachweis wird durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbracht (vgl. RL III 130 Nr. 2.1.1.2 ABau, vgl. auch T 42). Bei komplexen Baumaßnahmen und Einzelmaßnahmen, die Teil einer größeren Gesamtbaumaßnahme sind, muss das Bedarfsprogramm in der Regel Bezug nehmen auf eine vorgeschaltete Standortuntersuchung, Zielplanung, Gesamtdarstellung oder Einpassungsstudie (Nr. 2.1.1.1 RL III 130 ABau). Raumprogramm und Funktionsprogramm müssen belastbare Angaben und insbesondere vollständige Flächenangaben enthalten.

- 52 Das Bedarfsprogramm ist vom Bedarfsträger (bei directionsübergreifenden Bauvorhaben: Intendantin) unter Mitwirkung der Baudienststelle (Hauptabteilung Gebäudemanagement; zu den Verfahrensbeteiligten vgl. T 19) aufzustellen (vgl. RL III 130 Nr. 2.1.1.1 ABau). Es bedarf nach fachlicher Prüfung der **Genehmigung** durch die Intendantin. Das genehmigte Bedarfsprogramm ist dann die verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen (vgl. Nr. 1.1 RL III 130 ABau). Der in dem Bedarfsprogramm enthaltene obere Kostenrahmen nach DIN 276 wird damit für das weitere Verfahren zur verbindlichen Kostenobergrenze. Soweit im nächsten Planungsschritt (Aufstellung von Vorplanungsunterlagen; vgl. T 15) Abweichungen von der Kostenobergrenze für erforderlich erachtet werden, muss die Notwendigkeit begründet und geprüft sowie eine belastbare Fortschreibungsentscheidung zur Kostenobergrenze getroffen werden. Wegen der herausgehobenen wirtschaftlichen Bedeutung des genehmigten Bedarfsprogramms als Ausgangspunkt und verbindlicher Rahmen für das weitere Planungsverfahren ist der Verwaltungsrat hierüber zu informieren (§ 17 Satz 1 FO 2007).

- 53 Fehlt es an einem ordnungsgemäß aufgestellten, geprüften und genehmigten Bedarfsprogramm, so mangelt es für einen Planungswettbewerb und den weiteren Planungsprozess insbesondere an einem verbindlichen Raum- und Funktionsprogramm und einer verbindlichen Kostenobergrenze. Es besteht in der Folge das Risiko, dass das Wettbewerbsergebnis wegen fehlender belastbarer Bedarfs- und Kostenvorgaben nicht belastbar ist. Dies kann zu Umplanungen mit Kostensteigerungen und Zeitverzögerungen führen.
- 54 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass es der RBB versäumt hat, ein Bedarfsprogramm mit belastbaren Angaben zu den benötigten Flächen (Raum- und Funktionsprogramm) und zu den Kosten (Kostenrahmen einschließlich Kostenobergrenze) für den Bau des DMH aufzustellen, zu prüfen und verbindlich festzusetzen. Dadurch fehlte es an belastbaren Grundlagen für die weitere Vorbereitung der Baumaßnahme, insbesondere für den ausgelobten Realisierungswettbewerb. Der RBB ist insbesondere aufgrund des Fehlens eines verbindlich festgestellten belastbaren Raum- und Funktionsprogramms das Risiko eingegangen, dass es im weiteren Verfahren zu Flächenänderungen kommt. Diese Defizite in der frühen Planungsphase haben maßgeblich zu den erheblichen Kostensteigerungen im weiteren Planungsverlauf beigetragen. Eine verbindliche Bedarfsfeststellung wurde zu keinem Zeitpunkt nachgeholt.

## 11 Planungswettbewerb

- 55 Der RBB hat von September 2019 bis März 2020 einen Planungswettbewerb als nicht-offenen Hochbau-Realisierungswettbewerb mit städtebaulichem Ideenanteil durchgeführt und ist damit in die Phase der planerischen Bedarfsumsetzung eingetreten.
- 56 **Planungswettbewerbe** sind auf die Findung der besten Lösung der Planungsaufgabe gerichtet und zugleich ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung der Planungsqualität und Förderung der Baukultur (§ 78 Abs. 1 VgV). Sie können vor oder ohne Vergabeverfahren ausgerichtet werden (§ 78 Abs. 2 VgV).

- 57 Für die Durchführung von Planungswettbewerben wurden mit den „Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW 2013)“<sup>14</sup> einheitliche Vorgaben aufgestellt und veröffentlicht (vgl. § 78 Abs. 2 VgV). Der jeweilige öffentliche Auftraggeber (Bauherr) hat für seinen Zuständigkeitsbereich zu regeln, ob und inwieweit die Richtlinien verbindlich anzuwenden sind. Da der RBB zur Durchführung von Planungswettbewerben für Hochbaumaßnahmen für seinen Zuständigkeitsbereich keine intern verbindlichen allgemeinen Regelungen erlassen hat, finden die in der ABau enthaltenen **Richtlinien zur Durchführung von Wettbewerben** (vgl. RL IV 104 ABau) entsprechende Anwendung (vgl. T 12). Darin ist vorgeschrieben, dass für Wettbewerbe auf den Gebieten des Städtebaus und des Bauwesens die **Richtlinien für Planungswettbewerbe** in der jeweils gültigen Fassung (hier: RPW 2013) mit den sich analog RL IV 104 ABau ergebenden Maßgaben (vgl. dort Nr. 3) anzuwenden sind.
- 58 Der Planungswettbewerb dient dazu, dem Auftraggeber einen Plan oder eine Planung zu verschaffen, deren Auswahl durch ein Preisgericht aufgrund vergleichender Beurteilung erfolgt (§ 1 Abs. 1 Satz 1 RPW 2013). Der Wettbewerb zielt somit darauf ab, zur Erfüllung der Bauaufgabe optimierte Konzepte für die **Lösung von Planungsaufgaben** und den **geeigneten Auftragnehmer** für die weitere Planung zu finden. Wettbewerbe ermöglichen auch Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Planungsprozessen. Sie optimieren die Gestaltungs-, Nutzungs- und Betriebsqualitäten sowie die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben und dienen der frühzeitigen Kostenübersicht (vgl. Nr. 1 RL IV 104 ABau). Um ihre Vorteile zu entfalten, müssen Wettbewerbsverfahren ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt werden. Dabei kommt der Aufgabenstellung eine zentrale Bedeutung zu. Die zu lösende Wettbewerbsaufgabe muss hinreichend konkret, darf aber gleichzeitig auch nicht zu komplex sein.<sup>15</sup>
- 59 Die RPW 2013 unterscheiden bei den Planungswettbewerben zwischen Realisierungswettbewerben und Ideenwettbewerben. Dem **Realisierungswettbewerb** liegt die Absicht zugrunde, das Wettbewerbsergebnis planerisch weiter umzusetzen; es besteht für die Wettbewerbsaufgabe somit eine Realisierungsabsicht

---

<sup>14</sup> Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW 2013) vom 31. Januar 2013, BAnz AT 22.02.2013 B4, im Internet veröffentlicht unter <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtlicher-teil?6> (Stand: 7. Oktober 2024)

<sup>15</sup> vgl. zur Auslobung von Planungswettbewerben auch: Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs von Berlin, T 263

(vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 RPW 2013). Der Realisierungswettbewerb zielt damit grundsätzlich auf eine Beauftragung der Planung im Anschluss an das Wettbewerbsverfahren ab. Demgegenüber ist der **Ideenwettbewerb** ein Planungsverfahren, das der Findung konzeptioneller Lösungen, insbesondere zur Klärung der Grundlagen einer Planungsaufgabe, dient, ohne damit unmittelbar eine Realisierungsabsicht zu verbinden. Der Ideenwettbewerb definiert somit in der Regel die Rahmenbedingungen eines späteren, auf Realisierung gerichteten Wettbewerbs und ist diesem daher grundsätzlich zeitlich vorgelagert (vgl. zum Ideenwettbewerb § 3 Abs. 1 Satz 2 RPW 2013).<sup>16</sup>

- 60 Bei beiden Arten von Planungswettbewerben ist die **Beschreibung** klarer und eindeutiger **Aufgabenstellungen** in der Auslobung unerlässlich. Der Auslober benennt in der Auslobung die zu erbringenden Leistungen und die Kriterien zur Beurteilung der Entwurfsvorschläge. Die zu erbringenden Leistungen sind auf das für die Lösung der Wettbewerbsaufgabe erforderliche Maß zu beschränken (vgl. § 5 Abs. 1 RPW 2013).<sup>17</sup>
- 61 Ohne eine präzise Aufgabenstellung kann insbesondere im Realisierungswettbewerb kein umsetzbares Wettbewerbsergebnis erbracht werden. Der Auslobungstext muss daher alle zu beachtenden inhaltlichen Rahmenbedingungen und die Anforderungen des Bauherrn an Umfang, Gestalt, Funktion und Wirtschaftlichkeit des Vorhabens beinhalten. Dies gilt in besonderem Maße für die Kosten. Ohne eine strikte Kostenvorgabe für den Planungswettbewerb besteht die Gefahr, dass das geplante Bauwerk die finanziellen Möglichkeiten des Bauherrn überschreitet.<sup>18</sup> Jedem Realisierungswettbewerb ist bei Hochbaumaßnahmen daher ein genehmigtes Bedarfsprogramm und damit ein Kostenrahmen zugrunde zu legen (vgl. Nr. 1 RL IV 104 ABau). Der obere Kostenrahmen ist die **Kostenobergrenze**. Die Wettbewerbsbeteiligten sind strikt auf die Einhaltung des Kostenrahmens für die Baumaßnahme hinzuweisen (Nr. 5.1 Satz 1 RL IV 104 ABau). Um diese Kostensicherheit zu erreichen, muss der Kostenrahmen mit Kostenobergrenze

---

<sup>16</sup> vgl. Bund Deutscher Architekten, Richtlinien für Planungswettbewerbe RPW 2013, Kommentierung und Handlungsempfehlungen, Kommentar zu § 3 Abs. 1 RPW 2013, S. 24, im Internet veröffentlicht unter <https://www.bda-bund.de/thematiken/wettbewerb-und-vergabe/> (Stand: 14. Juni 2024)

<sup>17</sup> vgl. Präambel RPW 2013

<sup>18</sup> vgl. Arbeitshilfe Richtlinien für Planungswettbewerbe, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg, Dezember 2014, S. 9 f.

verbindlicher Bestandteil der Auslobungsunterlage für den Planungswettbewerb sein.

- 62 Grundsätzlich sind Aufgaben, die vom Bauherrn selbst erfüllt werden können, aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auch von diesem wahrzunehmen. Die **Beauftragung externer Dritter** ist daher auf den zwingend notwendigen Umfang zu beschränken. Dies gilt auch für Wettbewerbe. Der Bauherr kann bestimmte Teilaufgaben, wie z. B. die Wettbewerbsbetreuung, externen Dritten übertragen, sofern er selbst über keine entsprechenden Ressourcen in quantitativer bzw. qualitativer Hinsicht verfügt. Der Bauherr kann sich bei der Vorbereitung und Durchführung eines Wettbewerbs auch extern beraten lassen, sofern und soweit die intern vorhandenen Kompetenzen bzw. Kapazitäten hierfür nicht ausreichen. Bei der externen Beauftragung von Management- und Beratungsleistungen an Dritte muss sich der öffentliche Bauherr aber vom Grundsatz der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit leiten lassen.
- 63 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB dem Planungswettbewerb kein genehmigtes Bedarfsprogramm mit Kostenrahmen (oder eine vergleichbare verbindliche Bedarfsfeststellungsunterlage) zugrunde gelegt und in der Auslobungsunterlage des Planungswettbewerbs keinen Kostenrahmen mit verbindlicher Kostenobergrenze vorgegeben hat. Der RBB hat damit versäumt, sicherzustellen, dass die Wettbewerbsentwürfe den für das Bauvorhaben vorgesehenen Finanzrahmen berücksichtigen, und dadurch ein Budgetüberschreitungsrisiko begründet.
- 64 Der RBB hat den Wettbewerb zudem nicht auf die Realisierung des DMH mit einem an seinen betrieblichen Zwecken orientierten, bestimmten notwendigen Flächenbedarf beschränkt, sondern mit einem städtebaulichen Ideenteil verknüpft, der sogar Flächenbedarfe eines Dritten zum Gegenstand hatte. Durch die zeitgleiche Verbindung eines Realisierungswettbewerbs mit einem städtebaulichen Ideenwettbewerb wurde das Verfahren mit Bedarfsfragen und städtebaulichen Vorfagen belastet, die bereits in der vorhergehenden Planungsstufe hätten geklärt sein müssen. Dies hat außerdem zu einer widersprüchlichen Aufgabenstellung und unnötiger Komplexität des Wettbewerbsverfahrens geführt. Die Folge war ein bei einem ordnungsgemäßen sowie effektiven und effizienten Wettbewerbsverfahren nicht notwendiger planerischer, zeitlicher und finanzieller Aufwand zur Lösung der unbewältigten Aufgaben im nachfolgenden Planungsprozess.

- 65 Der RBB, der mit der Hauptabteilung Gebäudemanagement über eigene baufachliche Kompetenzen verfügt, hat zudem in erheblichem Umfang externe Management- und Beratungsleistungen im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsverfahren beauftragt und vergütet, ohne zuvor geprüft sowie nachvollziehbar dargestellt und dokumentiert zu haben, ob diese Dienstleistungen notwendig waren und warum sie nicht mit eigenem Personal erbracht werden konnten. An den Gesamtkosten des Wettbewerbsverfahrens von rd. 740.000 € brutto hatten allein die Kosten für Beratungsleistungen (ohne Wettbewerbsbetreuung) mit 210.000 € brutto einen erheblichen Anteil.

## 12 Beauftragung von Planungsleistungen (Objektplanung)

- 66 Bei der **Beauftragung der Planungsleistungen** sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV aF/ § 36 RBB-StV nF; vgl. speziell für Planungsleistungen Nr. 2.1 RL IV 100 ABau). Es dürfen daher nur solche Planungsleistungen beauftragt werden, die zur Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen (hier Vorplanungsunterlagen) notwendig sind (vgl. Nr. 1.2 RL IV 4101.H ABau). Das genehmigte Bedarfsprogramm mit belastbarem Kostenrahmen ist die verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der Vorplanungsunterlagen (vgl. Nr. 2.1.1.3 RL III 130 ABau). Bei einem durchgeführten Architektenwettbewerb sind die Vorplanungsunterlagen auf den dabei erbrachten Leistungen aufzubauen (vgl. Nr. 2.1.2.1 RL III 130 ABau). Die auf eine rechtssichere, zweckmäßige, effektive und effiziente Erbringung von Planungsleistungen ausgerichteten Vertragsmuster der ABau sind entsprechend anzuwenden (vgl. Nr. 2.1.2.1 RL III 130 ABau).
- 67 Bei der Beauftragung der Planungsleistungen ist vertraglich verbindlich festzulegen, dass der Auftragnehmer seinen Leistungen das genehmigte **Bedarfsprogramm** mit dem im Vertrag anzugebenden **Kostenrahmen** nach DIN 276 zugrunde zu legen hat (vgl. Nrn. 1.2, 1.3 RL IV 4101.H ABau, § 2 Nr. 2.3 Formular IV 410.HF ABau). Zudem ist eine **Kostenobergrenze** als werkvertragliche Erfolgsverpflichtung zu vereinbaren (vgl. Nr. 1.3 RL IV 4101.H ABau). Der Auftragnehmer hat demnach seine Leistungen so zu erbringen, dass die Kostenobergrenze für die Baumaßnahme nicht überschritten wird (vgl. § 4 Nr. 4.3.1 Formular IV 410.HF ABau). Der **Kostenrahmen** bezieht sich auf die **Kostengruppen 100 bis 800** DIN 276 und die Kostenobergrenze

bezieht sich im Regelfall auf die Kosten der **Kostengruppen 200 bis 600** DIN 276 (vgl. Nr. 1.3 RL IV 4101.H ABau):

**Ansicht 4: Bezeichnung der Kostengruppen nach DIN 276**

<b>Kostengruppen</b>	
100	Grundstück
<b>200</b>	<b>Vorbereitende Maßnahmen</b>
<b>300</b>	<b>Bauwerk - Baukonstruktion</b>
<b>400</b>	<b>Bauwerk - Technische Anlagen</b>
<b>500</b>	<b>Außenanlagen und Freiflächen</b>
<b>600</b>	<b>Ausstattung und Kunstwerke</b>
700	Baunebenkosten
800	Finanzierung

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Formulars III 1322.HF ABau

- 68** Die für die vertraglich vorgegebene Kostenobergrenze maßgeblichen Kostengruppen 200 bis 600 sind durch den Architekten/Planer im Regelfall beeinflussbar. Wird der Auftragnehmer vertraglich nicht auf die Beachtung von Bedarfsvorgaben (Bedarfsprogramm mit Kostenrahmen) und auf die Einhaltung einer geeigneten und belastbaren Kostenobergrenze verbindlich verpflichtet, besteht das Risiko, dass die kostenpflichtig erarbeitete Planung den notwendigen Bedarf überschreitet, die finanziellen Möglichkeiten des Bauherrn übersteigt und deshalb nicht zur Realisierung gelangt.
- 69** Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB dem im September 2021 nach vorangegangenem Vergabeverfahren geschlossenen Architektenvertrag kein genehmigtes Bedarfsprogramm mit belastbarem vollständigen Kostenrahmen (oder eine inhaltlich vergleichbare Unterlage) verbindlich zugrunde gelegt hat. Der RBB hat dem beauftragten Architekturbüro in dem Architektenvertrag auch keine aus einem fundierten Kostenrahmen abgeleitete, inhaltlich belastbare Kostenobergrenze, die sich auf die für die Gesamtbaukosten relevanten, vom Architekten durch Planungs-, Abstimmungs- und sonstige Leistungen beeinflussbaren Kostengruppen 200 bis 600 DIN 276 bezieht, als Vertragspflicht zur Einhaltung verbindlich vorgegeben. Es fehlte damit schon zu Beginn des Planungsprozesses an einer ausreichenden Bedarfsgrundlage und einer wirksamen Kostensteuerung zur Gewährleistung der Kostensicherheit und zur Budgeteinhaltung. Das damit begründete Risiko von Kostensteigerungen hat sich im Planungsverlauf verwirklicht.

### 13      **Beauftragung von weiteren Planungsleistungen - Wechsel zum Partnering-Vertragsmodell**

- 70      Der RBB hat sich im November 2020 zur weiteren Planung und Errichtung des DMH für ein **Partnering-Vertragsmodell** entschieden, das in einem gestuften Prozess die Erbringung von Planungsleistungen ab der Leistungsphase 3 HOAI (Entwurfsplanung) und darauf aufbauend auch die Beauftragung von Bauleistungen (Werkleistungen) vorsieht. Im Juni 2022 hat der RBB mit einem Hochbauunternehmen eine „Vereinbarung über die Planungsphase - (Preconstruction- und Partneringphase)“ unterzeichnet. Nach einer vertraglich geregelten „Beauftragungsmechanik“ war zudem auch die Beauftragung von Bauleistungen auf der Grundlage eines der Vereinbarung anliegenden Generalunternehmervertrags vorgesehen.
- 71      Bei der **Beauftragung von Werkleistungen** im Zusammenhang mit Planungsleistungen ist insbesondere die Beschaffungsordnung des RBB (vgl. T 13) zu beachten. Nummer 6.1 Abs. 5 BO<sup>19</sup> schreibt vor, dass mögliche Auftragnehmerinnen bzw. Auftragnehmer für Warenlieferungen und Werkleistungen nicht mit Planungsaufgaben beauftragt werden dürfen, aus denen sich bei der späteren Auftragsvergabe Interessenkonflikte ergeben können; unabhängige Planungsbüros sind zu berücksichtigen. Bereits bei der Beauftragung von Planungsleistungen hat der RBB daher nach seiner Beschaffungsordnung sicherzustellen, dass keine Unternehmen beauftragt werden, die auf der Grundlage der von ihnen erbrachten Planungen zur Erbringung von Werkleistungen vorgesehen sind, soweit sich aus der planerischen Vorbefassung Interessenkonflikte für die Vergabe und Erbringung der Werkleistungen ergeben können. Bei einer planerischen Vorbefassung des potenziellen Auftragnehmers ist dies vor Vertragsschluss zu prüfen. Soweit dies der Fall ist, kommt eine Beauftragung dieses Auftragnehmers mit planerischen Werkleistungen nur in Betracht, wenn durch geeignete Maßnahmen Interessenkonflikte wirksam ausgeschlossen werden können.

---

<sup>19</sup> Beschaffungsordnung in der Fassung vom 1. Oktober 2020 und vom 21. Dezember 2021

- 72 Ist beabsichtigt, für die Erbringung von Planungsleistungen ein unerprobtes Verfahren anzuwenden, dann ist vorab – neben der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit, insbesondere nach der Beschaffungsordnung des RBB und nach dem Vergaberecht – auch die **Wirtschaftlichkeit** dieses Vorgehens zu prüfen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV aF/§ 36 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV nF).
- 73 Ungeachtet der rechtlichen und wirtschaftlichen Zulässigkeit eines unerprobten Planungsverfahrens dürfen Bauplanungsunterlagen (mit Planungen der Leistungsphasen 3 bis 5 HOAI) erst dann aufgestellt werden, wenn die Vorplanungsunterlagen erstellt und genehmigt wurden (vgl. Nr. 2.1.2.3 RL III 130 ABau).
- 74 Für die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen sind die genehmigten **Vorplanungsunterlagen** – einschließlich der Leistungen der Leistungsphase 2 HOAI (Vorplanung) – zusammen mit dem genehmigten Bedarfsprogramm die verbindlichen Vorgaben (vgl. Nr. 2.1.2.3 RL III 130 ABau). Daher muss die Vorplanung (Leistungsphase 2 HOAI) von dem beauftragten Architekturbüro vollständig und vertragsgemäß erbracht sowie vom Bauherrn geprüft und abgenommen sein, bevor Bauplanungsunterlagen aufgestellt und hierzu weitere Planungsunterlagen (ab Leistungsphase 3 HOAI) beauftragt werden dürfen.
- 75 Der **Rechnungshof hat** insbesondere folgende Mängel im Zusammenhang mit dem Partnering-Verfahren **festgestellt**: Der RBB hat mit der Entscheidung für das Partnering-Vertragsmodell entgegen den Vorgaben der Beschaffungsordnung des RBB ohne Prüfung und Ausschluss möglicher Interessenkonflikte ein Beschaffungsverfahren gewählt, bei dem der Auftragnehmer zunächst Planungsaufgaben und später Werkleistungen (Bauleistungen) übernehmen sollte.
- 76 Der RBB hat zudem die Vergabe weiterer Planungsleistungen ab Leistungsphase 3 HOAI begonnen, bevor die Leistungsphase 2 HOAI abgeschlossen und eine baufachlich geprüfte und genehmigte Vorplanung mit vollständiger Kostenschätzung nach DIN 276 vorlag. Dadurch fehlte es an einer fundierten Planungsgrundlage und an einer belastbaren Kostenschätzung für die weiterführende Planung. Darin liegt ein erhebliches Kostensteigerungsrisiko.
- 77 Der RBB hat außerdem nicht im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft und dargelegt, ob das für die Realisierung des DMH gewählte Partnering-Vertragsmodell wirtschaftlich vorteilhaft ist. Im

Ergebnis hat er sich für ein in mehrfacher Hinsicht unwirtschaftliches Verfahren entschieden. Mit dem Wechsel zum Partnering-Vertragsmodell war ein aufwendiges Vergabeverfahren verbunden. Zudem war für die Beauftragung eines Generalplaners/Generalunternehmers mit Planungsleistungen kein durchgreifender Bedarf ersichtlich, denn der RBB hatte zusätzlich zu dem bereits beauftragten Architekturbüro auch schon ein Projektsteuerungsbüro vertraglich gebunden. Er verfügte zudem über eine fachkundige Bauabteilung. Somit waren ausreichende Steuerungs- und Koordinierungskapazitäten vorhanden. Des Weiteren war mit der Beauftragung des Hochbauunternehmens im Partnering-Vertragsmodell die Vereinbarung eines Generalplanerzuschlags verbunden, der bei schlichter Weiterbeauftragung des bereits vertraglich gebundenen Architekturbüros nicht angefallen wäre. Zudem hat der RBB im Zusammenhang mit dem Partnering-Verfahren Leistungen mehrerer Anwaltskanzleien – insbesondere zur Klärung der vergaberechtlichen Zulässigkeit des Partnering-Vertragsmodells – im Umfang von mehr als 1,3 Mio. € in Anspruch genommen. Diese Kosten wären nicht angefallen, wenn der RBB ein erprobtes Verfahren gewählt und das bereits vertraglich gebundene Architekturbüro weiter beauftragt hätte.

#### **14 Partnering-Vereinbarung – Kostenobergrenze**

- 78 Da der RBB zur Planung von Baumaßnahmen keine ausreichenden Regelungen aufgestellt hat, sind für die Beauftragung freiberuflicher Leistungen durch den RBB die hierfür geltenden Regelungen der ABau einschließlich der darin enthaltenen Vertragsmuster (vgl. Nr. 2.1.2.1 RL III 130 ABau, Nr. 1 RL IV 100 ABau) entsprechend anzuwenden (zur Anwendung der ABau vgl. T 12). Die Vertragsmuster enthalten am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientierte praxiserprobte Vertragsklauseln, die der zweckmäßigen, rechtssicheren und wirtschaftlichen Erbringung von Planungsleistungen sowie der Gewährleistung der Kostensicherheit der Baumaßnahme dienen.
- 79 Nach den Vorgaben der ABau hat der Auftraggeber zur Sicherstellung der Kostensicherheit eines Bauvorhabens bei Abschluss eines Vertrags über die Objektplanung von Gebäuden eine Kostenobergrenze als **werkvertragliche Erfolgsverpflichtung** (Beschaffensvereinbarung) zu vereinbaren (vgl. Nr. 1.3 RL IV 4101.H). Wird der Auftragnehmer zur Erbringung von Objektplanungsleistungen vertraglich nicht auf die Einhaltung einer aus dem

genehmigten Bedarf abgeleiteten Kostenobergrenze im Sinne einer werkvertraglichen Erfolgsvereinbarung verpflichtet, bestehen insbesondere folgende Risiken: Es fehlt an einem ausreichenden Kostensteuerungsinstrument zur Begrenzung der Gesamtkosten der Baumaßnahme. Zudem besteht das Risiko, dass der Auftragnehmer sich wegen des fehlenden vertraglichen Anreizes bei der Erarbeitung der Planung nicht in hinreichendem Maße auf die Begrenzung der von ihm beeinflussbaren maßgeblichen Kostengruppen nach DIN 276 fokussiert. Es besteht die Gefahr, dass im Ergebnis des aufwendigen Planungsprozesses eine Planung vorgelegt wird, die die finanziellen Möglichkeiten des Bauherrn übersteigt und deshalb nicht zur Realisierung gelangt, ohne dass insoweit ausreichende vertragliche Einflussnahme- und Sanktionsmöglichkeiten bestehen.

- 80 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB in dem Vertrag über die Beauftragung von Planungsleistungen ab der Leistungsphase 3 HOAI keine belastbare Baukostenobergrenze als werkvertragliche Erfolgsverpflichtung (Beschaffensvereinbarung) vereinbart hat. Dadurch fehlte es an einem ausreichend belastbaren vertraglichen Instrument zur Begrenzung der Gesamtkosten der Baumaßnahme und zur Sanktionierung von etwaigen Kostenüberschreitungen.

## 15 Anlagen zur Partnering-Vereinbarung

- 81 Vertragsurkunden müssen im Zeitpunkt der Unterzeichnung vollständig mit allen Anlagen vorliegen, damit nachträglich kein Streit zwischen den Vertragsparteien über den Inhalt der Anlagen und des Vertrags entsteht. Dies ist notwendig, um den Vertrag rechtssicher und zügig umsetzen zu können und um zu vermeiden, dass ggf. sogar Zweifel am Zustandekommen des Vertrags aufgeworfen werden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 24 Abs. 1 RBB-StV aF/§ 36 Abs. 1 RBB-StV nF) ist im Rahmen eines systematischen Vertragsmanagements daher sicherzustellen, dass alle im Vertrag bezeichneten bzw. in Bezug genommenen Anlagen bei der Vertragsunterzeichnung Teil der Vertragsurkunde sind.
- 82 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB einen Vertrag gezeichnet hat, in dem auf Anlagen Bezug genommen wird, die im Zeitpunkt der Zeichnung des Vertrags nicht vorlagen und nicht mit der Vertragsurkunde verbunden waren. Sie sollten erst zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht werden. So fehlten z. B. der Zahlungsplan und der Planungsterminplan. Dadurch hat der RBB Risiken für die

rechtssichere und wirtschaftliche Vertragsdurchführung, insbesondere im Bereich der Kosten- und Terminalsicherheit, begründet.

## 16 Gesamtbaukostenangaben in den Wirtschaftsplänen

- 83 Der **Wirtschaftsplan**, der u. a. aus einem Finanzplan besteht und dem als Anlage ein Investitionsplan beizufügen ist, dient der Feststellung des Finanzbedarfs des RBB sowie der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 FO). Der Finanzbedarf richtet sich nach den zu erfüllenden Aufgaben (§ 3 Abs. 1 Satz 2 FO). Der Wirtschaftsplan ermächtigt den RBB, Ausgaben zu leisten und finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist die Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung des RBB und für jedes Geschäftsjahr (Kalenderjahr) aufzustellen (§ 3 Abs. 2 FO). Der Wirtschaftsplan kann neben den Aufwendungen bzw. Ausgaben des laufenden Wirtschaftsjahres auch Verpflichtungsermächtigungen (Verpflichtungen im Planungsjahr zulasten kommender Wirtschaftsjahre) enthalten.
- 84 Der Wirtschaftsplan hat ein der voraussichtlichen betrieblichen, programmlichen und wirtschaftlichen Entwicklung des RBB im Haushaltsjahr entsprechendes Bild zu vermitteln (§ 5 Abs. 1 Satz 1 FO). In der Planung sind deshalb die zum Planungszeitpunkt bestehenden Erkenntnisse mit ihren Erträgen und Aufwendungen vollständig zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FO). Werden Aufwendungen für ein zeitlich begrenztes Vorhaben veranschlagt, das sich über mehrere Jahre erstreckt, sind bereits bei der ersten Veranschlagung die voraussichtlichen **Gesamtaufwendungen** anzugeben (§ 5 Abs. 2 FO). Dies ist erforderlich, damit bei mehrjährigen Vorhaben, wie z. B. bei Baumaßnahmen, schon bei der ersten Veranschlagung von Aufwendungen die voraussichtlich noch zu leistenden Aufwendungen den Entscheidungsträgern bekannt sind. Diese Informationen sind eine wichtige Grundlage für die Entscheidung, ob das Vorhaben unter Berücksichtigung der sonst zu erfüllenden Aufgaben und anderer Vorhaben dem Finanzrahmen entspricht und auskömmlich finanziert werden kann. Dies gilt insbesondere für die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen für ein mehrjähriges Vorhaben. Damit der Wirtschaftsplan seine wichtige Informations-, Steuerungs- und Finanzierungsfunktion bei mehrjährigen Vorhaben erfüllen kann, ist es erforderlich, dass die Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtaufwendungen vollständig und belastbar sind und auf den im Planungszeitpunkt bestehenden Erkenntnissen beruhen.

- 85 In den Wirtschaftsplänen der Jahre 2019 bis 2022 sind insbesondere für das DMH folgende Gesamtaufwendungen (Gesamtkosten) angegeben:

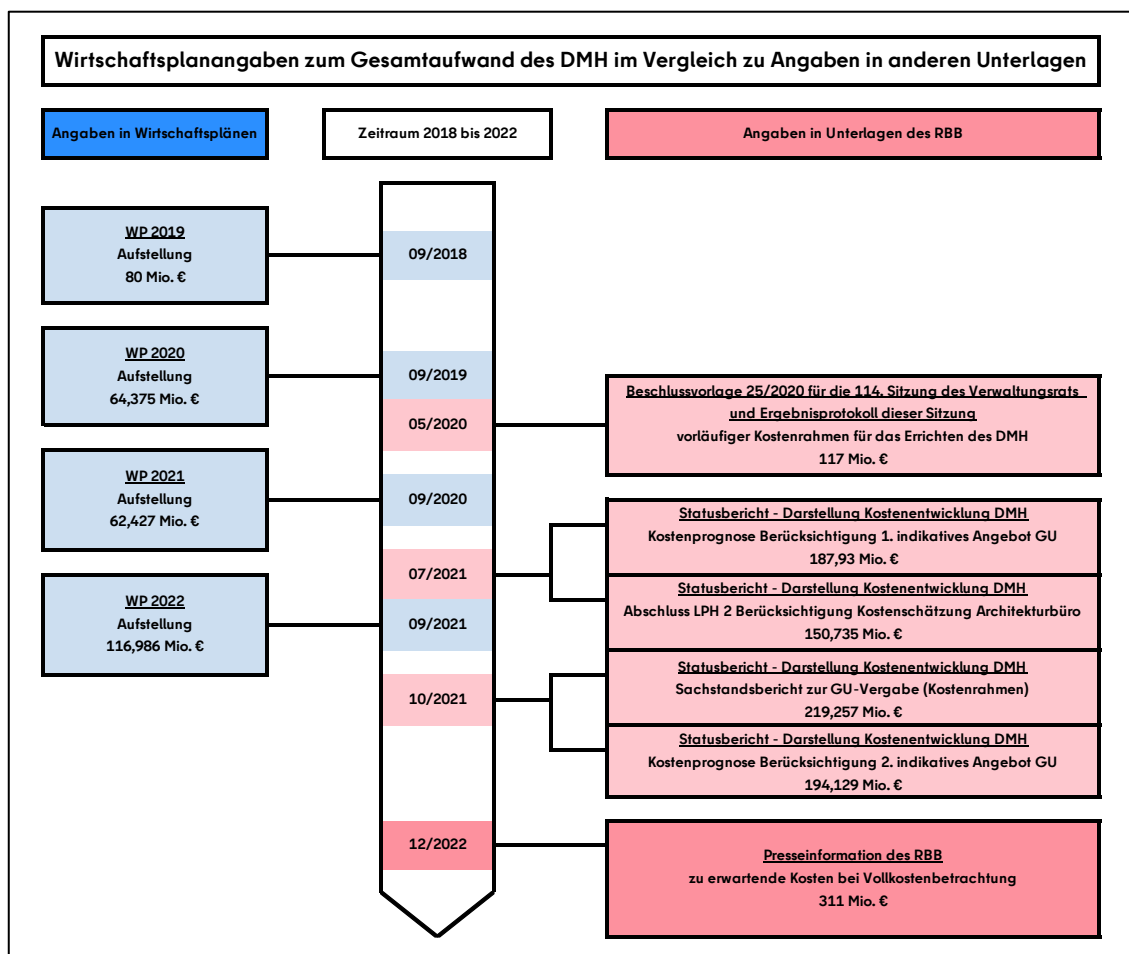
**Ansicht 5: Gesamtaufwendungen (Gesamtkosten) für das DMH und das CNC 1.0 in den Wirtschaftsplänen (Investitionsplänen) 2019 bis 2022**

Wirtschaftsplan				Gesamtaufwand nach Investitionsplan in T€			Summe
Jahr	aufgestellt im	vom VR geprüft am	vom RR festgestellt am	Medienhaus	CNC 1.0	Gebäudekomplex mit CNC	
2019	Sep 18	06.12.2018	06.12.2018			80.000	80.000
2020	Sep 19	05.12.2019	05.12.2019	64.375	12.888		77.263
2021	Sep 20	01.12.2020	01.12.2020	62.427	12.430		74.857
2022	Sep 21	09.12.2021	09.12.2021	116.986	13.888		130.874

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben in den Wirtschaftsplänen

- 86 Ein Vergleich der in den Wirtschaftsplänen 2019 bis 2022 enthaltenen Angaben zum Gesamtaufwand des DMH und der in sonstigen Unterlagen des RBB enthaltenen Gesamtkostenangaben ergibt folgendes Bild:

**Ansicht 6: Angaben zum Gesamtaufwand des DMH in den Wirtschaftsplänen im Vergleich zu Gesamtkostenangaben in anderen Unterlagen bezogen auf die Jahre 2019 bis 2022**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Wirtschaftsplänen 2019 bis 2022 (linke Seite Grafik) und sonstigen Unterlagen des RBB (rechte Seite Grafik)

- 87 Der **Rechnungshof hat** anhand der vorstehenden Angaben **festgestellt**, dass im RBB vor der Aufstellung der Wirtschaftspläne 2021 und 2022 jeweils ganz erheblich höhere voraussichtliche Gesamtkosten für das DMH bekannt waren als in diesen Wirtschaftsplänen angegeben wurden. Die Differenzen zwischen den bekannten und den in diesen Wirtschaftsplänen angegebenen Gesamtkosten für das DMH betragen 54,5 Mio. € (Wirtschaftsplan 2021) und 70,9 Mio. € (Wirtschaftsplan 2022).
- 88 Der RBB hat somit bestehende Erkenntnisse zu den voraussichtlichen Gesamtkosten der Baumaßnahme DMH entgegen § 5 Abs. 1 Satz 2 FO nicht vollständig in den Wirtschaftsplänen 2021 und 2022 berücksichtigt und dadurch den Gesamtfinanzbedarf für die Investition in Millionenhöhe zu niedrig angegeben. Die Wirtschaftspläne 2021 und 2022 konnten daher ihre wichtige Informations-, Entscheidungs-, Steuerungs- und Finanzierungsfunktion bei dem mehrjährigen Bauvorhaben DMH nicht ausreichend erfüllen.

## **17 Organisationsstruktur für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen**

- 89 Um Baumaßnahmen wirtschaftlich, insbesondere bedarfsgerecht, effektiv, effizient und kostensicher vorzubereiten und durchzuführen, bedarf es einer diesen Anforderungen entsprechenden spezifischen Aufbau- und Ablauforganisation, in der insbesondere fachlich kompetente Organisationseinheiten und Akteure eine zentrale Rolle bei der fachlichen Leitung, Steuerung und Kontrolle einnehmen. Verfügt ein öffentlicher Bauherr über eine permanent eingerichtete Bauabteilung, so hat er sicherzustellen, dass diese in Bau- und Baumanagementangelegenheiten kompetente und praxiserfahrene Organisationseinheit – ggf. unterstützt durch beauftragte Dritte – die Vorbereitung und Durchführung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen im Rahmen der Vorgaben und des bereitgestellten Budgets im Wesentlichen leitet, koordiniert und steuert sowie die maßgeblichen Entscheidungen für die zuständigen Entscheidungsträger entwirft. Werden Dritte zur Unterstützung bei der Erfüllung der Bauaufgabe hinzugezogen, so sind diese durch die Bauabteilung zu leiten und zu kontrollieren. Dies entspricht einer wirtschaftlichen, insbesondere auf Effektivität, Effizienz, Kostensicherheit und Risikobegrenzung bedachten Aufgabenwahrnehmung bei Bauinvestitionen (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV aF/§ 36 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV nF). Für die

Planung, die Realisierung, den Betrieb und die Unterhaltung der Gebäude des RBB ist die Verwaltungsdirektion nach Maßgabe der Geschäftsordnung (vgl. § 16 Abs. 1) und der Beschaffungsordnung des RBB zuständig. Die der Verwaltungsdirektion zugeordnete Hauptabteilung Gebäudemanagement ist insbesondere für das Controlling von Investitionen ihres Zuständigkeitsbereichs (Gebäude und bauliche Anlagen) verantwortlich (vgl. Nr. 1.3.1 Abs. 1 und 2 IO)

- 90 Spezifische Regelungen, welche die besonderen Anforderungen berücksichtigen, die an die Aufbau- und Ablauforganisation von Baumaßnahmen gestellt sind, um deren ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorbereitung und Durchführung zu gewährleisten, sind weder im RBB-StV noch in der Finanzordnung oder einer Satzungsregelung des RBB (vgl. § 32 RBB-StV aF/§ 1 Abs. 3 RBB-StV nF) enthalten. Insoweit gilt daher ergänzend das Recht des Landes Berlin (§ 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF; vgl. T 10). Im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation für Baumaßnahmen finden damit insbesondere die Richtlinie I 120.H ABau (Aufbauorganisation, insbesondere Verfahrensbeteiligte; vgl. T 19) und die Richtlinie III 130.H ABau (Ablauforganisation; vgl. T 15) entsprechende Anwendung. Demgemäß erbringt die Bauverwaltung (Verwaltungsdirektion des RBB, vgl. § 16 Abs. 1 GO) die fachlichen Bauherrenaufgaben, insbesondere die Projektorganisation und die Projektleitung im Zusammenwirken mit den weiteren am Bauvorhaben intern und extern beteiligten Akteuren (z. B. Bedarfsträger, Nutzer, freiberuflich Tätige, Genehmigungsbehörden) in definierten Rollen mit dementsprechenden Befugnissen (Nr. 1.4 RL I 120.H ABau; vgl. auch T 20).
- 91 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB für die Baumaßnahme DMH keine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufbauorganisation sichergestellt hat. Insbesondere hat der RBB zur Umsetzung der Baumaßnahme DMH eine maßnahmenbezogene Projektstruktur (Multiprojektstruktur) außerhalb der Linienorganisation geschaffen und die Gesamtprojektleitung im Wesentlichen an einen externen Dritten übertragen, der keiner ausreichenden fachlichen Leitung und Kontrolle unterlag. Die mit der Baumaßnahme DMH befassten internen Organisationseinheiten unterlagen sogar dem fachlichen Weisungsrecht der externen Gesamtprojektleitung. Der RBB hat aufgrund dieser Entscheidungen die normativ und wirtschaftlich gebotene fachliche Leitung der Vorbereitung der Baumaßnahme durch die hierfür zuständige Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle nicht durchgehend gewährleistet. Damit hat der RBB eine

grundlegende organisatorische Vorgabe für die effektive, effiziente, kostensichere und risikominimierende Vorbereitung der Baumaßnahme DMH nicht beachtet. Die außerhalb der Linienorganisation eingerichtete Multiprojektstruktur war viel zu breit, zu uneffektiv und zu ineffizient angelegt. Der RBB hat mit der unzureichenden Organisationsstruktur erhebliche Risiken für die Planung der Baumaßnahme und für die Erfüllung der Kosten- und Zeitziele des Bauvorhabens begründet.

## 18 Wahrnehmung der originären Bauherrenaufgaben

- 92 Bei der Vorbereitung und Durchführung einer Baumaßnahme kann der RBB sich der Unterstützung Dritter bedienen und Aufgaben durch Vertrag auf Planungsbüros sowie Beratungs- und Bauunternehmen übertragen, soweit dies notwendig, ordnungsgemäß und wirtschaftlich ist. Der RBB kann unter diesen Voraussetzungen auch Aufgaben des Projektmanagements vertraglich auf Dritte übertragen. Da der RBB für Baumaßnahmen keine ausreichenden allgemeinen Regelungen aufgestellt hat, finden für die Wahrnehmung der **Bauherrenaufgaben** durch den RBB sowie für die Übertragung solcher Aufgaben auf Dritte die Regelungen der ABau, insbesondere die Richtlinien I 120.H und I 130.H ABau entsprechende Anwendung (vgl. T 90). Die baufachlichen Bauherrenaufgaben werden danach durch die Bauverwaltung erbracht (Nr. 1.4 RL I 120.H ABau). Dabei trägt die Baudienststelle als Teil der Bauverwaltung und zuständige Stelle für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben eine grundsätzliche Verantwortung (Nr. 1.4 RL I 120.H ABau). Zu den Bauherrenaufgaben zählt insbesondere das **Projektmanagement** (Nr. 1.4 RL I 120.H ABau), das als Gesamtheit von Führungsaufgaben zur Planung, Steuerung und Kontrolle des Bauprojektes definiert wird (RL I 130.H ABau). Zum Projektmanagement gehören die **Projektleitung** und die **Projektsteuerung**.
- 93 Die Projektleitung nimmt alle originären Bauherrenaufgaben wahr, die öffentliche Bauherren aufgrund der von ihnen wahrzunehmenden Gesamtverantwortung Dritten nicht übertragen dürfen (nicht delegierbare Bauherrenaufgaben). Die Projektsteuerung nimmt alle anderen Bauherrenaufgaben im Rahmen des Bauprojektmanagements wahr. Diese Aufgaben können auch auf externe Dritte (Projektsteuerer) übertragen werden (delegierbare Bauherrenaufgaben). Die in der ABau angelegte (RL I 130.H ABau) und auch für den RBB verbindliche Unterscheidung zwischen der Projektleitung und der Projektsteuerung im Rahmen

des Bauprojektmanagements und die damit im Zusammenhang stehende Wahrnehmung von **originären** und **delegierbaren Bauherrenaufgaben** verdeutlicht nachstehende Ansicht:

**Ansicht 7: Struktur des Projektmanagements**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der ABau

- 94** Da die Gesamtverantwortung für die Baumaßnahme beim Bauherrn liegt, muss dieser im Rahmen der Projektleitung auch die grundlegenden Entscheidungen selbst treffen und jederzeit in der Lage sein, einzugreifen. Dies ist im Bauprojektmanagement sicherzustellen.
- 95** Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB in erheblichem Umfang wesentliche originäre Bauherrenaufgaben entgegen den normativen Vorgaben und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit auf einen externen Dritten delegiert hat. Insbesondere hat der RBB dem externen Dritten die Gesamtprojektleitung übertragen und ein fachliches Weisungsrecht gegenüber Mitarbeitenden des RBB eingeräumt. Der RBB hat sich dadurch in Kernbereichen der Vorbereitung der Baumaßnahme der unmittelbaren und wirksamen Leitung und damit der direkten Einflussnahme begeben.

## **19 Bauaktenführung und Dokumentation**

- 96** Für Baumaßnahmen öffentlicher Bauherren sind zur Gewährleistung eines rechtmäßigen Handelns sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Bauakten zu führen. In den Bauakten ist das Baugeschehen baubegleitend so festzuhalten, dass es jederzeit nachvollzogen werden kann. Neben der reversionssicheren retrospektiven Dokumentation der Baumaßnahme dient die Bauakte auch der Steuerung des weiteren Planungs- und Baugeschehens, der Beweissicherung für die Durchsetzung von Vertragserfüllungs-, Mängelbeseitigungs- und Gewährleistungsansprüchen und

der Abwehr unberechtigter Zahlungsansprüche vertraglich beauftragter Dritter (Dokumentations-, Steuerungs- und Beweissicherungsfunktion der Bauakten).

- 97** Die rechtmäßige, effektive und effiziente Führung, Zusammenstellung und Aufbewahrung von Bauakten ist damit ein integraler Kernbestandteil einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen. Die Verpflichtung zur Führung von Bauakten beginnt frühzeitig bereits mit der ersten Bedarfsermittlung, erstreckt sich auf die gesamte Planung und Baudurchführung einschließlich der Abrechnung und des Abschlusses der Baumaßnahme mit abschließenden Erfolgskontrollen und endet erst mit dem Ablauf der vorgesehenen Aufbewahrungsfristen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist durch den öffentlichen Bauherrn eine möglichst digitale Aktenhaltung anzustreben. Um die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Bauaktenführung sicherzustellen, bedarf es verbindlich einzuhaltender Regelungen.
- 98** Für den RBB folgt das Erfordernis der Führung und Aufbewahrung von Bauakten aus dem in § 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV aF/§ 36 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV nF verankerten Wirtschaftlichkeitsgebot. Zu den Dokumentationsanforderungen sind zudem auch im Vergaberecht Vorgaben enthalten (vgl. § 8 VgV). Näheres zur Bauaktenführung kann der RBB intern durch entsprechende Verfahrensvorschriften regeln. Die Geschäftsordnung des RBB (Fassung 8. Dezember 2014) enthält im 5. Abschnitt „Geschäftsgang“ zwar Regelungen zu den Bereichen Posteingang und -ausgang, Korrespondenz mit den Gremien, Schriftverkehr, Hörer- und Zuschauerpost und Programmbeschwerden sowie zur Zeichnungsberechtigung. Ausreichende Regelungen zum Inhalt und Aufbau sowie zur Führung von Akten, insbesondere von Bauakten, sind darin jedoch nicht enthalten. Daher gelten für die Führung von Bauakten des RBB gemäß § 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF insoweit die Bestimmungen des Berliner Landesrechts, insbesondere die in RL II 210 ABau hierzu enthaltenen Regelungen (zur Anwendung der ABau vgl. T 12). In Umsetzung der normativen Vorgaben zur Bauaktenführung sind insbesondere folgende grundlegende Anforderungen zu beachten:
- Bauaktenführung durch eine baufachkundige Organisationseinheit (Baudienststelle (Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle; vgl. Nr. 2 Satz 1 RL II 210 ABau))
  - fortlaufende Führung der Bauakten und Sicherstellung der Aktualität
  - Gewährleistung der Vollständigkeit der Bauakten

- Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit der Bauakten
- systematische Gliederung und Ablage der Bauakten
- Revisionsicherheit der Bauakten (Gewährleistung der Korrektheit, Unversehrbarkeit sowie der Authentizität)
- sichere und vor unbefugten Zugriffen geschützte Aktenaufbewahrung
- möglichst weitgehende Digitalisierung

Werden diese grundlegenden Anforderungen für die Führung von Bauakten nicht beachtet, so begründet dies Risiken für die operative Steuerung der Baumaßnahme (aufgrund von Informationsdefiziten), rechtliche Risiken und Rechtsverfolgungsrisiken (z. B. aufgrund fehlender Beweismittel zur Anspruchsgeltendmachung), finanzielle Risiken (z. B. durch Fehlentscheidungen aufgrund unzureichender Dokumentation) sowie damit einhergehende Reputationsrisiken.

- 99 Der **Rechnungshof hat festgestellt**, dass der RBB die Bauakten zur Baumaßnahme DMH nicht zentral durch eine baufachkundige Organisationseinheit (Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle) geführt hat. Die Dokumentation der Baumaßnahme war nicht vollständig und lückenlos, nachvollziehbar, revisions sicher und systematisch gegliedert. Dies hat die Auffindbarkeit der Unterlagen für Prüfzwecke erheblich erschwert.

## 20 Auswirkungen und Folgen der festgestellten Defizite

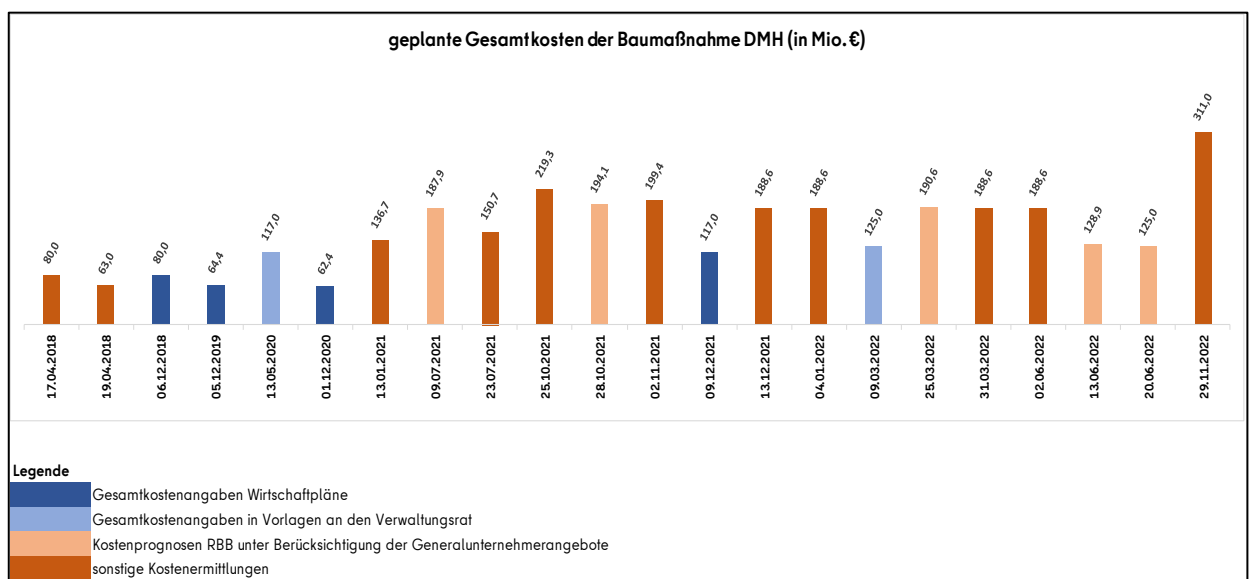
- 100 Die im Ergebnis der Prüfung **festgestellten Defizite** bei der Vorbereitung der Baumaßnahme DMH und die sich daraus ergebenden **Auswirkungen** auf das Bauvorhaben lassen sich im Wesentlichen in **vier Problemfeldern** zusammenfassen:
- 101 Der RBB hat bei der Planung der Baumaßnahme DMH den staatsvertraglich geregelten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach den vorstehenden Feststellungen vielfach nicht beachtet. Zudem hat der RBB für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen weder ausreichende eigene konkrete verbindliche **Regelungen** aufgestellt noch hat er das - aufgrund dieses bestehenden Regelungsdefizits - gemäß § 35 RBB-StV aF/§ 50 RBB-StV nF geltende Recht des Landes Berlin bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme DMH entsprechend angewendet. Dies hat zur Entstehung erheblicher Mängel in der Ablauforganisation,

insbesondere bei der Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung sowie bei der Kostensteuerung beigetragen.

- 102 Der RBB hat in der frühen Vorbereitungsphase der Baumaßnahme versäumt, den **Bedarf** nutzungsspezifisch zu ermitteln, zu formulieren und festzustellen. Der RBB hat auch im nachfolgenden Planungsprozess den notwendigen Bedarf nicht belastbar ermittelt und verbindlich festgestellt. So hat der RBB trotz fehlender verbindlicher Bedarfsfeststellung einen Planungswettbewerb durchgeführt und in der Folge Planungsleistungen beauftragt. Im Planungsprozess hat er unterschiedliche Bedarfe formuliert und sich dabei nicht an den Erfordernissen des Sparsamkeitsgrundsatzes ausgerichtet. Dies hat zu einer Steigerung der Planungskosten geführt.
- 103 Der RBB hat die Baumaßnahme DMH nicht durch seine baufachkundige Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle, sondern als Projekt mit eigener **Projektorganisation** außerhalb der Linienorganisation maßgeblich durch externe Dritte vorbereiten lassen, die keiner ausreichenden baufachlichen Leitung und Kontrolle unterlagen. Insbesondere hat der RBB im Wesentlichen auch die Leitung der Baumaßnahme auf externe Dritte ausgelagert und ihnen sogar fachliche Weisungsbefugnisse gegenüber Mitarbeitenden des RBB eingeräumt. Außerdem hat der RBB versäumt, dafür zu sorgen, dass die Bauakten fortlaufend, vollständig, nachvollziehbar, revisionsicher sowie systematisch gegliedert an einer zentralen baufachkompetenten Stelle (Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle) geführt werden und das zur Akte genommene Schriftgut vollständig ist. Dadurch hat der RBB insbesondere Steuerungsrisiken, Finanzrisiken und Rechtsverfolgungsrisiken begründet.
- 104 Der RBB hat keinen belastbaren Kostenrahmen als Bestandteil eines verbindlichen Bedarfsprogramms aufgestellt. Der RBB hat zudem im Planungswettbewerb keinen **Kostenrahmen mit verbindlicher Kostenobergrenze** zugrunde gelegt. Auch bei der nachfolgenden Beauftragung von Planungsleistungen hat er keine belastbare Kostenobergrenze verbindlich vorgegeben. Er hat dadurch versäumt, den Planungsprozess am notwendigen Bedarf und an den finanziellen Möglichkeiten des RBB hinreichend auszurichten. Zudem hat der RBB nicht durchgängig für vollständige Kostenermittlungen gesorgt. Die Defizite bei der Kostenplanung – insbesondere in der frühen Planungsphase – und bei der Kostensteuerung haben dazu beigetragen, dass die geplanten Kosten der Baumaßnahme von anfänglich **63 Mio. €** (Kostenangabe Stand: April 2018) auf **311 Mio. €** (Kostenangabe auf

Basis einer Gesamtkostenbetrachtung im November 2022) angestiegen sind. Insbesondere die hohen Gesamtkosten für die geplante Baumaßnahme DMH haben aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten letztlich zum Abbruch der Baumaßnahme geführt. Außerdem wurden die im RBB aus Kostenprognosen und Kostenermittlungen bekannten Gesamtkosten der Baumaßnahme nicht durchgängig in den Wirtschaftsplänen abgebildet und gegenüber dem Verwaltungsrat nicht transparent kommuniziert. Zu den im RBB bestehenden Informationen und Angaben zu den geplanten Gesamtkosten ergibt sich im Zeitraum April 2018 bis November 2022 folgendes Bild:

**Ansicht 8: Geplante Gesamtkosten der Baumaßnahme DMH (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der vom RBB vorgelegten Unterlagen

- 105** Die Nichtbeachtung wichtiger Vorgaben für die effektive und effiziente Planung der Baumaßnahme DMH, der über den gesamten Planungsprozess hinweg nicht verbindlich festgestellte notwendige Bedarf, die mangelhafte Organisation, die fehlende Kostentransparenz, die nicht ausreichende Beachtung von Budgetrestriktionen sowie die unzureichende Kostensteuerung haben maßgeblich zum Scheitern des Bauvorhabens beigetragen. Einem beträchtlichen Teil der für die Vorbereitung der Baumaßnahme DMH getätigten Ausgaben steht infolge des Abbruchs des Bauvorhabens kein adäquater Gegenwert gegenüber. Denn mit einer Realisierung der Baumaßnahme unter Verwendung der bestehenden Planungen ist wegen der fehlenden, insbesondere finanziellen Realisierungsperspektive in absehbarer Zukunft nicht zu rechnen.

## **21 Empfehlungen**

**106** Der Rechnungshof hat dem RBB im Ergebnis der Prüfung für die Vorbereitung und Durchführung künftiger Baumaßnahmen mit der Prüfungsmitteilung vom 20. Juni 2024 folgende Empfehlungen gegeben:

### **a) Regeln für Bauen anwenden**

**107** Der RBB ist gehalten, für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen auf die Regelungen des Berliner Landesrechts, insbesondere die ABau, zurückzugreifen, soweit er sich selbst keine verbindlichen allgemeinen Regelungen für seine Bauvorhaben gibt (§ 50 RBB-StV nF). Soweit der RBB den Erlass eigener verbindlicher Regelungen für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen beabsichtigt, wird dringend empfohlen, dass der RBB sich hierbei an den Vorgaben der ABau orientiert, denn diese Vorschriften enthalten praxiserprobte Regelungen für ein effektives und effizientes Vorgehen bei Bauvorhaben.

### **b) Bedarf frühzeitig ermitteln und verbindlich festlegen**

**108** Für eine effektive Vorbereitung von Baumaßnahmen ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dringend erforderlich, dass der RBB bereits in der frühen Vorbereitungsphase den notwendigen Bedarf an einer raumbezogenen Lösung unter Berücksichtigung seiner finanziellen Möglichkeiten nutzungsspezifisch ermittelt, formuliert, verbindlich feststellt und dem weiteren Verfahren zugrunde legt (§ 36 Abs. 1 Satz 1 RBB-StV nF sowie § 2 Satz 1 FO, § 50 RBB-StV nF, § 105 Abs. 1 LHO Bln). Bei ggf. erforderlichen Bedarfsänderungen sind die vorgeschriebenen Verfahrensmeilensteine der Bedarfsplanung vor einer Bedarfsfortschreibung zu durchlaufen.

### **c) Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen**

**109** Um die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben zu sichern, ist es erforderlich, während der Planungsphase auf der jeweiligen Verfahrensstufe angemessene maßnahmenbezogene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und das weitere Vorgehen daran zu orientieren (§§ 36 Abs. 1 Satz 1, 50 RBB-StV nF, § 7 Abs. 2 LHO Bln).

#### **d) Belastbare Kostenobergrenzen verbindlich vereinbaren**

- 110 Der RBB sollte bei der Beauftragung von Planungsleistungen auf einem belastbaren Kostenrahmen beruhende, realistische, an den Finanzierungsmöglichkeiten des RBB ausgerichtete Kostenobergrenzen als werkvertragliche Beschaffensvereinbarung vorgeben, um die Auftragnehmer wirksam zu entsprechendem Planungsverhalten anzuhalten.

#### **e) Verfahrensstufen und Planungsschritte strikt einhalten**

- 111 Für eine effektive und effiziente Vorbereitung von Baumaßnahmen ist es dringend erforderlich, dass der RBB die vorgeschriebenen Verfahrensmeilensteine (Verfahrensstufen) und Planungsschritte strikt beachtet. Der RBB sollte seine Baumaßnahmen im gestuften Verfahren planen und die Planungs- und Bauleistungen stufenweise beauftragen.

#### **f) Planungswettbewerbe sachgerecht ausgestalten**

- 112 Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist der RBB gehalten, Planungswettbewerbe – soweit sie erforderlich sind – nur auf der Grundlage eines verbindlich räumlich und funktional festgestellten Bedarfs (Bedarfsprogramm) auszuloben und dabei einen an den finanziellen Möglichkeiten des RBB ausgerichteten belastbaren realistischen Kostenrahmen verbindlich festzulegen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen sollten Realisierungswettbewerbe nicht mit Ideenwettbewerben verbunden werden.

#### **g) Risikohaltige Verfahren und Vertragsmodelle vermeiden**

- 113 Der RBB sollte zur Risikovermeidung für die Erbringung von Planungs- und Bauleistungen auf praxiserprobte Vergabe- und Vertragsmodelle zurückgreifen, deren rechtliche Zulässigkeit im Einzelfall nicht erst aufgrund umfangreicher rechtlicher Prüfungen ermittelt werden muss. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollte der RBB von Verfahrens- und Vertragsmodellen Abstand nehmen, deren Vorbereitung und Umsetzung einen hohen Beratungsaufwand erfordern.

#### **h) Eigene Organisation nutzen**

- 114 Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist es geboten, dass der RBB die Baumaßnahmen innerhalb der bestehenden Linienorganisation in der Zuständigkeit der Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle operativ baufachlich vorbereiten und durchführen lässt. Wenn der RBB bei entsprechendem Erfordernis

im Ausnahmefall externe Dritte mit Beratungs- und Projektsteuerungsleistungen beauftragt, ist sicherzustellen, dass die Baudienststelle die Anbahnung der Vertragsverhältnisse federführend vorbereitet und die beauftragten Dritten ihrer baufachlichen Leitung und Kontrolle unterstehen.

#### **i) Effiziente Leitung der Bauherrenaufgaben und Kontrolle sicherstellen**

- 115** Der RBB muss bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen künftig dringend sicherstellen, dass die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben, insbesondere die operative Projektleitung sowie die Steuerung und Kontrolle von beauftragten Dienstleistern, von der baufachkundigen Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle wahrgenommen werden. Insbesondere dürfen beauftragten Dienstleistern keine Weisungsbefugnisse gegenüber internen Organisationseinheiten des RBB eingeräumt werden.

#### **j) Kosten effizient steuern und Budgetrestriktionen im Blick behalten**

- 116** Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist der RBB gehalten, die Kosten von Baumaßnahmen ordnungsgemäß zu ermitteln und zu planen. Die Kostenentwicklung und die Budgetrestriktionen sind im Blick zu behalten. Über die belastbar ermittelten Kosten sind am Verfahren beteiligte Entscheidungsträger zu den jeweiligen Verfahrensmeilensteinen transparent zu informieren.

## **22 Stellungnahme des RBB**

- 117** Der RBB hat zu den in der Prüfungsmitteilung enthaltenen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen mit Schreiben vom 10. Juni 2024 und vom 30. August 2024 Stellung genommen. Der RBB ist den Feststellungen nicht entgegengetreten und wolle die vom Rechnungshof geäußerten Erwartungen und Empfehlungen umsetzen. Hierzu hat er in seinen Stellungnahmen die von ihm jeweils beabsichtigten bzw. bereits veranlassten Maßnahmen angegeben.
- 118** So wolle er im Zuge einer einsparorientierten Immobilienstrategie die für die Umsetzung benötigten künftigen **nutzerspezifischen Baubedarfe** ermitteln, formulieren und feststellen lassen. Dies solle zunächst auf einer übergeordneten Ebene für den RBB insgesamt und dann jeweils detailliert bezogen auf die jeweiligen Baumaßnahmen geschehen.

- 119 Der RBB hat außerdem angekündigt, bei der Vorbereitung künftiger Baumaßnahmen im Zuge der nutzerspezifischen Bedarfsfeststellung eine erste **Kosteneinschätzung** durch die Hauptabteilung Gebäudemanagement vorzunehmen. Die erlangten Kosteninformationen wolle er in die Entscheidungsvorlage zur nutzerspezifischen Bedarfsfeststellung aufnehmen, auf dieser Grundlage über die Deckung des Baubedarfs entscheiden und mit einer Vorlage den Verwaltungsrat über den festgestellten Baubedarf informieren. Außerdem werde der RBB bis Ende 2024 prüfen, wie die Einführung eines **Vieraugenprinzips** zur technisch-wirtschaftlichen Prüfung und baufachlichen Begründung von Bauvorhaben kapazitätsschonend umgesetzt werden kann.
- 120 Des Weiteren wolle der RBB den von der ARD-Finanzkommission beschlossenen Leitfaden für **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** und Nutzwertanalysen in das anstaltsinterne Regelwerk implementieren. Für den Inhalt und die Methodik der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wolle er dabei auch die in § 7 Abs. 2 LHO Bln und den dazu erlassenen Ausführungsverschriften enthaltenen Strukturvorgaben beachten. Die zu erlassene Regelung solle Satzungsqualität haben, mithin Bestandteil einer Satzung im Sinne von § 1 Abs. 3 RBB-StV nF sein. Die Regelung solle im 4. Quartal 2024 in den Verwaltungsrat eingebracht werden.
- 121 Der RBB werde künftig eine **mittelfristige Investitionsplanung** nach der Finanzordnung aufstellen und darin die Baumaßnahmen als Einzelinvestitionen mit den erforderlichen Investitionen ausweisen.
- 122 Zudem wolle der RBB für zukünftige Baumaßnahmen ordnungsgemäße **Bedarfsprogramme** aufstellen und bis Ende 2024 prüfen, wie er das Vieraugenprinzip zur baufachlichen Prüfung durch eine gesonderte Organisationseinheit sicherstellen kann. Zukünftige Bedarfsfeststellungen sollen jeweils über Beschlussvorlagen durch die Geschäftsleitung verbindlich genehmigt werden. Für welche Vorhaben dies gilt, wolle der RBB durch Wertgrenzen definieren und in seinem Regelwerk verankern.
- 123 Sofern er künftig einen **Planungswettbewerb** durchführe, wolle er die darauf bezogenen Empfehlungen umsetzen.
- 124 Außerdem wolle der RBB in künftigen Verträgen zur **Beauftragung von Planungsleistungen** für Hochbaumaßnahmen ein Bedarfsprogramm mit belastbarem Kostenrahmen zugrunde legen und im Regelfall eine die Kostengruppen 200 bis 600 DIN 276 umfassende Kostenobergrenze verbindlich

vereinbaren. Dies wolle der RBB zügig umsetzen und bitte dabei zu berücksichtigen, dass er insbesondere für die Anpassung der Prozesse, Regelwerke und Verträge Zeit benötige.

- 125 Zudem hat der RBB angekündigt, dass er künftig weitere Planungsleistungen ab der Leistungsphase 3 HOAI erst nach Abschluss der Leistungsphase 2 auslösen werde. Zur **stufenweisen Beauftragung** von Planungsleistungen wolle er eine schriftliche interne Anweisung durch das Direktorium erlassen. Die Anweisung werde die durch die ABau gesetzten Rahmenvorgaben berücksichtigen und diese für den RBB konkretisieren.
- 126 In Verträgen über die Erbringung von Planungsleistungen für Bauvorhaben wolle der RBB zudem eine belastbare **Baukostenobergrenze** als werkvertragliche Erfolgsverpflichtung (Beschaffensvereinbarung) vereinbaren. Dafür wolle er entsprechende Vertragsklauseln erarbeiten.
- 127 Der RBB wolle Verträge erst dann unterzeichnen, wenn alle darin in Bezug genommenen **Anlagen** endverhandelt und geeinigt vorliegen sowie Bestandteil der **Vertragsurkunde** sind.
- 128 Der RBB hat außerdem angekündigt, dass er im **Wirtschaftsplan** künftig stets den zum Zeitpunkt der Wirtschaftsplanerstellung aktuellen Stand des zu erwartenden Kostenvolumens für Baumaßnahmen und andere Projekte (technische Investitions- bzw. Instandhaltungsprojekte) abbilden wolle. Der Verwaltungsrat solle darüber hinaus Informationen zur Kostenentwicklung erhalten. Die Berichterstattungsinstrumente dafür werden angabegemäß mit dem Verwaltungsrat abgestimmt.
- 129 Des Weiteren wolle der RBB die baufachliche Leitung aller Baumaßnahmen durch die Hauptabteilung Gebäudemanagement als **Baudienststelle** sicherstellen. Zudem sollen die Regelwerke für die **Aufbau- und Ablauforganisation** des RBB für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen (einschließlich Festlegung der spezifischen Rolle der Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle) überprüft, angepasst und verbindlich ausgestaltet werden.
- 130 Die **originären Bauherrenaufgaben**, insbesondere die baufachliche Projektleitung und die Kontrollaufgaben, sollen künftig durch die Hauptabteilung Gebäudemanagement als Baudienststelle ordnungsgemäß wahrgenommen werden. Dafür wolle der RBB die Rollen verbindlich festlegen und einen möglichst

hohen Grad der Verbindlichkeit des auf Baumaßnahmen bezogenen internen Regelwerks des RBB herstellen (z. B. durch Aufstellung, Ergänzung oder Änderung von Satzungsregelungen) und die Beachtung der geltenden Vorschriften durch Maßnahmen zur Stärkung der Compliance sicherstellen.

- 131** Der RBB wolle zudem sicherstellen, dass die Hauptabteilung Gebäudemanagement als zentrale fachkompetente Stelle alle relevanten Unterlagen, Beschlüsse und Protokolle zu Beschlüssen vollständig und lückenlos erhält, damit sie die **Bauakte** nachvollziehbar, revisionsicher und systematisch gegliedert führen kann.
- 132** Der RBB hat mit Blick auf die vom Rechnungshof festgestellten Defizite bei der Vorbereitung der Baumaßnahme DMH angekündigt, die interne Fachkompetenz der Hauptabteilung Gebäudemanagement für Baumaßnahmen nutzen zu wollen. Es sollen organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, damit künftige Baumaßnahmen besser vorbereitet und gesteuert werden. Der RBB wolle seine Regelungen und Verfahren bis Ende 2024 überprüfen und im Anschluss im erforderlichen Maß anpassen. Des Weiteren wolle er für zukünftige Vorhaben eine frühzeitige Bestimmung der eigenen finanziellen Möglichkeiten vornehmen sowie eine transparente Kostensteuerung und Kostenkontrolle sicherstellen. Die Zusammenarbeit mit Dritten wolle der RBB auf das notwendige Maß beschränken.
- 133** In Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs sei außerdem vorgesehen, die mit Bauvorhaben befassten Führungskräfte und Projektleitenden sowie die Mitarbeitenden mit der ABau durch Schulungen vertraut zu machen. Ziel sei es, nach Einarbeitung in die Grundlagen der ABau die Erkenntnisse der Hauptabteilung Gebäudemanagement, des Einkaufs und des Justizariats für die Erstellung eines verbindlichen Regelwerks (mit Satzungscharakter) zu nutzen. Dieses Regelwerk sei im RBB verbindlich zu implementieren. Hierfür werde noch Zeit benötigt.

## **23 Bewertung durch den Rechnungshof**

- 134** Der **Rechnungshof** bewertet die Ankündigungen des RBB positiv. Die Stellungnahmen des RBB zeigen, dass er aus den vom Rechnungshof mitgeteilten Prüfungsfeststellungen zutreffende Schlüsse gezogen hat. Der Rechnungshof erwartet die zügige und vollständige Umsetzung seiner Empfehlungen und der darauf beruhenden Ankündigungen des RBB. Der Rechnungshof weist darauf hin,

dass der RBB bis zum Erlass eigener verbindlicher spezifischer Regelungen (mit Satzungscharakter) für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen das Berliner Landesrecht entsprechend anzuwenden hat (vgl. § 50 RBB-StV nF).

## **24 Abschließende Erwartung**

- 135 Dem RBB wird abschließend empfohlen, entsprechend den Ankündigungen normative, organisatorische und personelle Vorkehrungen dafür zu treffen, dass künftige Baumaßnahmen besser vorbereitet und gesteuert werden. Dies erfordert insbesondere klare verbindliche Regelungen und Verfahren unter Nutzung der intern bestehenden Ressourcen (insbesondere der Linienorganisation), eine frühzeitige und realistische Bedarfsermittlung und -festsetzung, eine präzise Bestimmung der eigenen finanziellen Möglichkeiten, die entsprechende Festsetzung einer verbindlichen Kostenobergrenze sowie eine strikte Kostensteuerung und Kostenkontrolle. Der RBB sollte künftig die Zusammenarbeit mit externen Dritten auf das notwendige Maß beschränken. Er sollte externe Dienstleistungen für Bauvorhaben nur in Anspruch nehmen, wenn dies erforderlich und die jederzeitige Leitung und Kontrolle des Planungs- und Baugeschehens, insbesondere auch der Leistungserbringung der beauftragten Dritten, durch den RBB sichergestellt ist.**

Klingen

Schubert

Jammer

Jank

Finkel

Langeheine

- Legende:**  
 IO - Investitionsordnung  
 FO - Finanzordnung  
 LHO - Landeshaushaltsordnung  
 AV - Ausführungsvorschriften  
 ABau - Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins  
 HOAI - Honorarordnung für Architekten und Ingenieure  
 LPH - Leistungsphase  
 VR - Verwaltungsrat  
 HA GM - Hauptabteilung Gebäudemanagement

- Rechtsgrundlagen:**  
 RBB-StV  
 FO RBB und IO RBB  
 LHO und AV LHO Berlin  
 ABau Berlin

## Verfahrensstufen einer Baumaßnahme des RBB

