

Vorlage Nr.: 2024/0507

Verantwortlich: **Dez. 6**  
Dienststelle: Dezernat 6

## Anpassung der Struktur des Bauausschusses im Zuge der Neuausrichtung der Bau-, Planungs- und Realisierungsprozesse

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Hauptausschuss	04.06.2024	22	N	Vorberatung
Bauausschuss	06.06.2024	6	N	Vorberatung
Gemeinderat	18.06.2024	19	Ö	Entscheidung

### Beschluss

Der Gemeinderat befürwortet nach Vorberatung im Bauausschuss und Hauptausschuss die Anpassung der in dieser Vorlage beschriebenen neuen Struktur des zukünftigen Bauausschusses und beauftragt die Stadtverwaltung, die dazu notwendige Änderung der Hauptsatzung entsprechend vorzubereiten und die internen Prozesse hierauf auszurichten.

<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:
<b>Finanzierung</b> <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	<b>Gegenfinanzierung durch</b> <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

<b>CO<sub>2</sub>-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz</b> Bei Ja: Begründung   Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/> positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
<b>IQ-relevant</b>	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:
<b>Abstimmung mit städtischen Gesellschaften</b>	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

## Erläuterungen

### 1. Anlass, Zielsetzung und Bausteine zur Umsetzung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Fragestellung möglicher Optimierungen der gemeinderätlichen Gremienstruktur der Stadt Karlsruhe in Verbindung mit der aktuellen Diskussion zur Optimierung der Bau-, Planungs- und Realisierungsprozesse soll hier eine Systematik aufgezeigt werden, um die nachfolgend dargestellten Ziele zu erreichen. Im Idealfall könnte diese schon für die neue Wahlperiode nach der anstehenden Kommunalwahl im Juni 2024 ausgearbeitet werden, so dass die Anwendung der anzupassenden Hauptsatzung ab dem 1. Quartal 2025 möglich wäre.

### Ziele

Mit der Neustrukturierung der Bau-, Planungs- und Realisierungsprozesse in Verbindung mit einer Anpassung der Gremienstruktur sollen die Steuerungsmöglichkeiten des Gemeinderates deutlich erhöht werden, bei gleichzeitiger Vereinfachung und Beschleunigung des operativen Vollzugs durch die Verwaltungseinheiten. Als Effekt ergibt sich zudem eine Reduktion der Kosten und der Realisierungszeiten von Bauprojekten.

Folgende Teilziele sollen hierbei mitverfolgt werden:

- Erhöhung der Transparenz aktueller Planungs- und Realisierungsstände, die Verbesserung der Übersichtlichkeit als Gesamtprojektschau sowie die direkte Kommunikation hinsichtlich einzelner Projektstände und deren Veränderungen
- Erhöhung bzw. Klärung der Entscheidungskompetenz des Gemeinderates bzw. des Bauausschusses, hinsichtlich des Planungsauftrages („wer bestellt?“) sowie der einzelnen Leistungen und des Projektumfangs eines Bauprojektes („was wird bestellt?“), da an dieser Schnittstelle die stärkste Beeinflussung der Baukosten besteht
- Klare Struktur und Abgrenzung der Verantwortung und Entscheidungskompetenz der fachinhaltlichen Projektaufträge („was wird vom Fachbereich -Fachamt und Fachdezernat gewünscht / was empfiehlt das planende / bauende Amt“) sowie der einzelnen Gremien („was entscheidet der Fachausschuss, der Bauausschuss und/oder der Gemeinderat“), insbesondere auch hinsichtlich des Projektverlaufs („wer entscheidet zu welchem Projektstand“)
- Vereinfachung des Gremienlaufes und Zusammenführung notwendiger Beschlüsse (Planungsauftrag, Realisierungsauftrag, Vergabe, Vollzug)
- Ausbau eines geeigneten Berichtswesens, das aktuelle Planungs- und Realisierungsthemen regelmäßig im Bauausschuss darlegt
- Stärkung der Handlungsfähigkeit des zukünftigen Bauausschusses, insbesondere im Hinblick auf die grundsätzliche Entscheidung der Auswahl des zu realisierenden Projekts bei Vorliegen verschiedener Alternativen einschließlich ihrer Kostenrelevanz und Entlastung unnötiger

Prozessschritte, die keinen Entscheidungs- oder Steuerungsmehrwert haben, wie die derzeitige Vergabeentscheidung

- Optimierung des Vergabeprozesses
- Optimierung der Umsetzungskompetenz der Verwaltung
- Optimierung der Darstellung aktueller Projektkostengrößen und/oder Budgetabweichungen für die Mitglieder des Gemeinderats
- Ausrichtung der Gremienarbeit auf steuerungsrelevante Fragestellungen und Unterstützung der dafür notwendigen Informationsbasis
- Stärkere Mittel- und Langfristbetrachtung anstehender Aufgaben und Projekte hinsichtlich eines ganzheitlichen Ansatzes (Aufgaben / Budget / Personal / Projekte)
- Reduktion von Projektkosten
- Optimierung des Planungsprozesses
- Beschleunigung der Projektrealisierung

## **Bausteine zur Umsetzung**

Um die dargestellten Ziele zu erreichen, bedarf es folgender *Maßnahmen*:

- Neuausrichtung der Gremienstruktur
- Neuausrichtung des Projektauftrages
- Stärkere konzeptionelle Arbeit in Varianten und Budgetansätzen
- Neue Beschlussystematik und Abgrenzung zwischen Fachausschuss, Bauausschuss und Gemeinderat (in der Folge eine entsprechende Anpassung der Hauptsatzung)
- Neuausrichtung der internen Planungsabläufe
- Neuausrichtung der Vergabeprozesse
- Optimierung der Beschlussfolge (Kombination des Bau-, Vergabe- und Vollzugsbeschlusses)
- Optimierung der Projektübersichtlichkeit und der Transparenz verschiedener Projektstände

## **2. Zentrale Idee**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen wie:

- der Fülle an anstehenden Projekten (bauliche und energetische Sanierung des Bestandes, neue Projekte durch gesetzliche Vorgaben wie bspw. Ganztageschulen, Neubauprojekte),
- des hohen Kostendrucks des Marktes und
- der Haushaltslage der Stadt Karlsruhe und des Finanzmarktes (höhere Kreditzinskosten)

zielen die hier beschriebenen Maßnahmen auf eine Reduktion der Bau- und Unterhaltskosten für alle zukünftigen Projekte.

Die zentrale Idee zur Optimierung besitzt drei Teilaspekte:

Das erste Element der zentralen Idee bezieht sich auf den **stärksten Hebel zur Kostenreduktion**. Dieser besteht in den ersten Planungsphasen bei der Frage des Projektauftrages („was wird bestellt“, vgl. auch Vorlage zur Suffizienzstrategie im Bauwesen der Stadt Karlsruhe 2024/0269) und bei den Fragen erster Lösungsansätze („wie könnte es grob umgesetzt werden“).

Dagegen bezieht sich das zweite Element auf die Umsetzungsphase mit der Herausforderung, **keine Prozessstörungen** zu generieren („nachträgliche Änderungen“), da diese regelmäßig kostensteigernd wirken („Durchziehen des Projektes“).

Als drittes Element werden die verschiedenen Gremienmitglieder bereits zu einem frühen Zeitpunkt eingebunden. Der **Fokus bzw. Zeitpunkt der Beratung und Entscheidung der politischen Mandatsträger** soll hierbei mit der Phase des größten inhaltlichen und finanziellen Hebels korrelieren. Parallel soll die Verantwortlichkeit bei den entscheidenden Phasen nachgeschärft werden („wer entscheidet, der verantwortet auch“) und die Transparenz für die einzelnen Gremien/Ressorts optimiert werden („Rückkopplungsschleifen“), damit nicht ein Fachausschuss nur fachliche Wünsche entscheidet, sondern auch ganzheitlich, bspw. die finanzielle Situation oder die Umsetzungskapazitäten der ausführenden Einheiten berücksichtigen kann. Die Entscheidungskompetenz des Bauausschusses soll so deutlich verstärkt werden. Statt den bisherigen Vergabeentscheidungen einzelner Gewerke, bei denen in der Regel keine Steuerungsoption gegeben ist, soll den bisherigen Beschlüssen kostenkontrollierter Projekte weitere Projektbeschlüsse vorangestellt werden, die eine erheblich höhere Einfluss- und Entscheidungskompetenz erzielen. Hierbei sollen die in Karlsruhe erfolgreichen Prozesse („kostenkontrollierte Planungsverfahren“) integriert werden.

Folgende **Prozessschritte der Gremienentscheidung** sollen deshalb zukünftig abgebildet werden:

- a) Projektauftrag (*neu*)
- b) Konzeptbeschluss (*neu*)
- c) Projektbeschluss (heutige kostenkontrollierte Planung)
- d) (Haushaltsaufstellung wie bisher)
- e) Baubeschluss (einschließlich Vergabe- und Vollzugsermächtigung) (*neu*)
- f) Berichtswesen (*neu*)

Siehe auch grafische Prozessdarstellung in der Anlage.

### 3. Mögliche Struktur und Beratungsthemen des zukünftigen Bauausschusses

Mit der vorgesehenen zusätzlichen Aufgabenfülle bekommt der Bauausschuss eine stärkere politische Relevanz und benötigt daher eine größere zeitliche Dimension und Terminabfolge.

Folgende **Beratungsthemen des zukünftigen Bauausschusses** wären denkbar:

- a. **Projektaufträge:**
  - Beratung und Entscheidung von Projektaufträgen **in eigener Zuständigkeit**, wenn kein Fachausschuss den Projektauftrag erteilen kann, z.B. bei Gebäudesanierungen
  - Kenntnisnahme von Projektaufträgen nach **Entscheidung im jeweiligen Fachausschuss**
- b. Beratung und Entscheidung von **Konzeptbeschlüssen** nach Vorberatung im Fachausschuss,
- c. Beratung und Entscheidung von **Projektbeschlüssen** inkl. Ermächtigung der Verwaltung zur Beauftragung weiterer Leistungsphasen zur Vorbereitung des Baubeschlusses
- d. **Baubeschluss** inkl. Vergabebeschluss (Verwaltung wird ermächtigt, die komplette Realisierung inkl. der Vergabeentscheidung selbständig zu vollziehen) nach Vorliegen von 60% der bepreisten Leistungsverzeichnisse
- e. **Berichte**
  - aktueller Planungsstände
  - aktueller Projektfortschritte in ihrer Umsetzung (Baumaßnahmen)

#### **Zu a) Projektauftrag** (*Federführung SPC mit Fachamt*)

Der Projektauftrag beinhaltet die Definition der Aufgabe. Er ist immer in seinem Bezug zur fachlichen Gesamtstrategie (Fachstrategie) und zu den weiteren Gesamtmaßnahmen zu sehen und zu gewichten. Der notwendige Bedarf ist hierbei darzulegen, ebenso wie ergänzende „Wünsche“.

Der Fachausschuss berät und beschließt den Projektauftrag und ordnet ihm eine geeignete Priorität zu.

Der Bauausschuss wird über den Projektauftrag informiert (Kenntnisnahme).

- Das Projekt wird sodann gemäß des Projektauftrags im planenden Fachamt in die Aufgabenplanung integriert.
- Er ermächtigt zum Auslösen von Machbarkeitsstudien und der Leistungsphasen 1-3 durch das planende Fachamt.
- Die Nutzer werden in einem strukturierten Prozess gehört und beteiligt

**Zu b) Konzeptbeschluss** (Federführung bauende Einheit - HGW/ TBA /etc.)

Beratungsfolge:

1. Fachausschuss vorberatend (inkl. Planungsausschuss (hier Federführung StPIA))
2. Bauausschuss: beschließend

Unter Zugrundelegung verschiedener Varianten inkl. ihrer Kostenrahmen soll mit der Beratung und dem daraus resultierenden „Konzeptbeschluss“ die wesentliche Weichenstellung im Projekt hinsichtlich ihrer fachlichen, planerischen und finanziellen Lösungsoption ein Schwerpunkt zukünftiger Beratungen werden. Zu diesem Zeitpunkt besteht der größte Hebel hinsichtlich der Entscheidungstiefe und der finanziellen Auswirkungen. Zu diesem Beratungspunkt liegen den Varianten zusätzlich systematisch zugeordnete Stellungnahmen und Bewertungen der jeweiligen Nutzer vor, um die Entscheidung im Bauausschuss final treffen zu können.

**Zu c) Projektbeschluss** (Federführung bauende Einheit (HGW/TBA/etc.))

Beratungsfolge: Bauausschuss (optional auch folgend Gemeinderat, je nach zukünftiger Hauptsatzungsausgestaltung und Regelung, wie ggfs. Wertgrenzen)

Der Projektbeschluss entspricht im Wesentlichen der heutigen kostenkontrollierten Projektvorstellung und umfasst die fertige Planung inkl. ihrer Kostenberechnung. Der positive Beschluss führt zur Haushaltsanmeldung des Projektes. Darüber hinaus wird die Verwaltung ermächtigt, weitere Planungsleistungen zur Vorbereitung des Baubeschlusses auszulösen.

**Zu d) Baubeschluss** (Federführung bauende Einheit (HGW/TBA/etc.))

Der Baubeschluss erfolgt nach dem Haushaltsbeschluss und ermächtigt die Verwaltung, das Projekt in eigener Regie vollständig umzusetzen. Er ist er mit dem Vergabebeschluss kombiniert, der die Verwaltung beauftragt, die einzelnen Vergaben zu tätigen.

**Zu e) Neues Berichtswesen**

Mit einem regelmäßigen Bericht als fester Bestandteil des zukünftigen Bauausschusses soll die Steuerungskompetenz des Ausschusses erhöht werden, aber auch die Kommunikation der jeweiligen Projektfortschritte und ihren Zeit- und Kostenentwicklungen zeitnah und transparent für die politischen Entscheider optimiert werden.

Der Bericht sollte folgende Informationen beinhalten:

- Übersicht der Projekte (beauftragt / in Planung / in Realisierung) nach Aufgabenbereichen und Budgetansätzen (finanziert / nicht finanziert)
- Übersicht der relevanten Projektfortschritte (Baustelle, wesentliche Meilensteine, Vergabeergebnisse, wesentliche unvorhergesehene Ereignisse und Entwicklungen, wesentliche Auswirkungen, Zeit- und Kostenpläne mit aktuellem Stand)
- Allgemeine Situation der Marktentwicklung (Kosten, Lieferketten, Rohstoffkosten, Material, Arbeitskräfte, Unternehmen, etc.)
- Ggfs. Empfehlungen / Hinweise für zukünftige Entscheidungen

### Schnittstellen zu anderen Gremien

Zu folgenden **Fachausschüssen** bestünden dann Schnittstellen mit entsprechend einhergehend notwendiger Anpassung der Beratungs-/Entscheidungsstruktur (!):

- Schulausschuss zu Schulprojekten:  
Entscheidung zu Projektaufträgen, Vorberatung und Empfehlung zu Konzeptbeschlüssen, Bericht
- Kulturausschuss zu Kulturprojekten:  
Entscheidung zu Projektaufträgen, Vorberatung und Empfehlung zu Konzeptbeschlüssen, Bericht
- Sportausschuss für Hallen und Anlagen
- Jugendhilfe- / Sozialausschuss für Kindertagesstätten
- Hauptausschuss für Verwaltungsgebäude oder Sonderimmobilien
- etc.
  
- Da aufgrund der getrennt zu betrachtenden Beratungssystematik der **Eigenbetrieb Stadion im Wildpark (EiBS)** wohl nicht in den Bauausschuss vollständig zu integrieren sein wird, obwohl er ähnliche Inhalte berät, wird trotzdem den Fraktionen empfohlen, die beiden Ausschüsse Bauausschuss (BauA) und Eigenbetriebsausschuss Stadion im Wildpark (EiBS) mit Personengleichheit der Gremienmitglieder zu besetzen, um ein regelmäßiges zeitliches Angliedern an den Bauausschuss ressourcenschonend zu ermöglichen.

### 4. Neuausrichtung der Vergabeprozesse

- **Umsetzung der vom Gremium beauftragten Beschlüsse durch die Verwaltung -**

Die operative Umsetzung der Vergabe soll zukünftig vollständig durch die Verwaltung abgewickelt werden, wie es vergleichbar in anderen großen Städten, bspw. in Stuttgart, bereits praktiziert wird. Formal delegiert der Bauausschuss mit dem Baubeschluss die Vergabeentscheidung auf die Verwaltung. Hierbei wird der Oberbürgermeister und in der Folge die Verwaltung grundsätzlich ermächtigt, die Einzelvergaben eigenverantwortlich zu vollziehen. Über die getätigten Vergaben wird im Berichtswesen dann jeweils im Ausschuss berichtet. Eine Einzelvergabeentscheidung wird dann nicht mehr im Bauausschuss beschlossen. Die Verwaltung berichtet jeweils über die laufenden

Ergebnisse der einzelnen Vergaben, so dass der Bauausschuss weiterhin die Übersicht über Kosten- und Projektentwicklungen hat und ggfs. steuernd eingreifen kann. Aufgrund der Komplexität und des terminlichen Ineinandergreifens der Gewerke ist die theoretische Aufhebung einer Vergabe, wie sie mit der aktuellen Praxis suggeriert wird, bei deutlichen Kostenabweichungen in der Praxis kaum empfehlenswert, da dadurch Störungen und Kostenerhöhungen an anderer Stelle in der Regel einsetzen.

## 5. Budget und Kostentransparenz *(Vorläufiges Konzept\*)*

Für eine verantwortungsvolle Entscheidungskompetenz (auch der jeweiligen Fachausschüsse) wird zusätzlich zum Einzelprojekt mit seinen verschiedenen Kostenpräzisierungsschritten das jeweils vorgesehene und mittelfristig absehbare Budget des Aufgabenbereiches, das der Gesamtbaumaßnahmen und des Gesamthaushaltes in ihrer jeweiligen Wechselwirkung relevant. Hierzu wird eine entsprechende Schnittstelle zur Stadtkämmerei optimiert.

Die vier nachfolgend genannten „Schärfen der Kostenbetrachtung“ sollen in den nächsten Prozessschritten aufgebaut und in das neue Berichtswesen integriert werden.

Alle einzelnen Beschlüsse können zukünftig immer im Zusammenhang mit ihren budgetierten Wirkungen getroffen werden. Das bedeutet, dass die finanzielle Frage frühzeitiger eine Rolle spielen wird:

- Projektauftrag noch ohne Budgetansatz
- Konzeptbeschluss / **Kostenrahmen** der Alternativen
- Projektbeschluss / Kostenkontrollierte Planung / **Kostenberechnung**
- Baubeschluss / **bepreiste Leistungsverzeichnisse** auf der Grundlage der ausführungsbereiten Planung
- Bericht / **Kostenentwicklungen** / Rückwirkungen auf zukünftige Projekte und Budgets

Die internen Planungsprozesse werden seitens der Verwaltung so neu justiert, dass nach Projektauftrag schon ein erster interner Finanzrahmen in den kurz-/mittel-/langfristigen Planungszeitraum eingestellt wird mit ihren Wechselwirkungen auf das Budgetvolumen des Aufgabenbereiches, aber auch hinsichtlich weiterer konkurrierender Projekte. Ziel ist eine stärkere Steuerungsmöglichkeit über Priorisierung der Budgets für einzelne Gebäude- / Projektsparten. Zum Konzeptbeschluss sollen zukünftig verstärkt alternative Projektansätze (Umfang, Standard, Qualität, Unterhaltsaufwand, Wartungs- und Erneuerungsbedarf, Sanierungs- und Erneuerungszyklen, Rückbaukosten, Dauerhaftigkeit, Erweiterbarkeit, Modularität) mit ihren verschiedenen Kostenauswirkungen beraten und entschieden werden. Hier wäre zukünftig auch das Wettbewerbsverfahren entsprechend umzustellen, mit einer höheren konzeptionellen und wirtschaftlichen Fragestellung und einer entsprechend fachlich spezialisierten Juryzusammensetzung.

## 6. Städtebauliche, landschaftsplanerische und verkehrliche Planungen *(Vorläufiges Konzept\*)*

Für die weitere Umsetzung ist noch zu klären, welche Planungen zunächst im Planungsausschuss die entsprechenden Schritte absolvieren (Auftrag, Konzeptbeschluss nach Variantendiskussion und

vorausgegangener Beteiligung) und nach dem Konzeptbeschluss als Schnittstelle in den folgenden Schritten im Bauausschuss (Projektbeschluss, Baubeschluss) weitergeführt werden.

### **7. Geltungsbereich (Vorläufiges Konzept\*)**

Angedacht ist, dass soll die Umstellung zunächst für die relevanten Realisierungsprojekte gelten, die von der Stabstelle Projektcontrolling betreut werden und die im Dezernat 6 federführend umgesetzt werden.

### **8. Wertgrenzen (Vorläufiges Konzept\*)**

Der neue Prozessablauf wird für politisch relevante Projekte vorgesehen und hat daher in der Regel einen Orientierungswert von 5 Millionen Euro Baukosten netto (entsprechend dem Projektauftrag / Konzeptbeschluss). Unterhalb diesem Orientierungswert soll die Verwaltung selbständig agieren können (inkl. Vergabe).

### **9. Übergangsregelung und Hinweise**

(\*): Fragen des Umgangs mit städtebaulichen und verkehrlichen Planungen, dem Geltungsbereich sowie das Thema Wertgrenzen sind in der weiteren Prozessbetrachtung und -modellierung weiter zu vertiefen und ggfs. nachzuzustieren. Dazu sind weitere Feinabstimmungen zu folgenden Themenfeldern erforderlich, wie Gesamtsteuerung der Investitionen stadtweit, Vorgabe von Budgets und Umgang mit Vorplanungen. Auch gelten darüber hinaus die Regelungen der jeweils geltenden Haushaltsverfügung zwingend.

Der hier beschriebene Prozessablauf erfordert parallel mit einer Änderung der städtischen Hauptsatzung einen größeren Prozessumbau innerhalb der Verwaltung. Daher wird ein Übergangszeitraum notwendig werden, bis alle Prozesse reibungslos ineinandergreifen. Dazu wird ein Vorschlag erarbeitet, wie mit laufenden Projekten verfahren werden soll, die in ihren unterschiedlichen Projektständen aus den bisherigen Prozessen heraus entwickelt wurden. Ziel muss sein, dass die jeweiligen Fachstrategien ausgewogen und sinnhaft in die Zukunft geführt werden können.

#### **Beschluss:**

Antrag an den Gemeinderat

Der Gemeinderat befürwortet nach Vorberatung im Bauausschuss und Hauptausschuss die Anpassung der in dieser Vorlage beschriebenen neuen Struktur des zukünftigen Bauausschusses und beauftragt die Stadtverwaltung, die dazu notwendige Änderung der Hauptsatzung entsprechend vorzubereiten und die internen Prozesse hierauf auszurichten.