



LANDKREISTAG KOMPAKT

MITTEILUNGEN DES BAYERISCHEN LANDKREISTAGS

Ausgabe Nr. 3/2021



V.l.n.r.: Präsident Christian Bernreiter, Christa Keller, Dr. Johann Keller, Andrea Degl, Staatsminister Joachim Herrmann, MdL

STABWECHSEL IN DER GESCHÄFTSFÜHRUNG BEIM
BAYERISCHEN LANDKREISTAG S. 6

BAYERISCHE INNOVATIONSTAGE 2021 S. 9

DIE ROLLE DER KOMMUNEN IN DER
KLIMA- UND ENERGIEWENDE S. 17



Editorial	4
Aktuell	
Stabwechsel in der Geschäftsführung beim Bayerischen Landkreistag	6
Kommunaler Finanzausgleich 2022	8
Bayerische Innovationstage 2021 – gemeinsam weiterkommen	9
Neufassung der Generalvereinbarung über die Nutzung von Geodaten schafft innovative Anwendungsmöglichkeiten in der Praxis	12
Die Rolle der Kommunen in der Klima- und Energiewende	17
Sicher und stressfrei Bauen: Dieses Ziel lässt sich leichter erreichen als gedacht (Gastbeitrag der BayernFM)	20
Klausurtagung der „Kommunalen Altenhilfe Bayern“ – Freiheit erforderlich, die Dinge weiterzuentwickeln	23
AGFK Bayern zieht Bilanz zu den Modellprojekten für den Radverkehr in Bayern	25
Nachhaltigkeit und Klimaschutz	
Landkreis Ebersberg recyclingpapierfreundlichster Landkreis Deutschlands	28
Der Landkreis Freyung-Grafenau auf dem Weg zur Erstellung einer Nachhaltigkeitsstrategie	29
Chamer „Digitaler LandGenuss“ – eine von 10 Modellregionen bundesweit – Förderung regionaler Lebensmittel	31
To-Go-Speisen umweltverträglich verpackt – Stadt und Landkreis Bayreuth unterstützen Gastronomiebetriebe auf dem Mehrweg	32
Bürgerbeteiligung trotz Kontaktverbot – Wie der Landkreis Ansbach sein Integriertes Klimaschutzkonzept auf den Weg bringt	33
Klima-Landwirt: Projekt zur Förderung von Klimaneutralität und Anhebung der Biodiversität in Altmühlfranken	34
Mit großen Schritten zur Klimaneutralität im Landkreis Aschaffenburg ..	36
HyAllgäu – Machbarkeitsstudie zur Wasserstoffregion vorgestellt	37
Haus der bayerischen Landkreise	
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr des Bayerischen Landkreistags mit Be- sichtigung der Mobilitätszentrale	40
Ausschuss für Landesentwicklung und Umwelt des Bayerischen Landkreistags tagte in Miltenberg	41
Flächendeckende medizinische Versorgung in ganz Bayern erhalten; Bayerns Gesundheitsminister Holetschek und Landkreistagspräsident Bernreiter setzen auf die neue Bundesregierung	42

Sicher und stressfrei Bauen: Dieses Ziel lässt sich leichter erreichen als gedacht

Von Martin Behrends, Senior Berater der BayernFM

Die Kommunen Deutschlands stehen vor einer Mammutaufgabe. Der baulich-technische Zustand der Schulen ist – vorsichtig ausgedrückt – nicht optimal. Hohe Investitionen sind notwendig und geplant. Die Corona-Pandemie verringert gleichzeitig die Spielräume der Landkreise. Der Weg zu zukunftsfähigen Schulen wird leichter gelingen, wenn vermeidbare Baukostensteigerungen verhindert werden. Sichere Bauprojekte sind möglich, wenn Bauherren zukünftig folgende Aspekte berücksichtigen.

Die Veröffentlichung der KfW-Research vom 5. August 2020 dürfte nur wenige überrascht haben. Der Investitionstau bei den bundesweit über 33.000 Schulen betrug im Jahr 2019 rd. 44,2 Mrd. Euro.¹ Trotz massiv gestiegener Investitionen bewegt sich diese Summe weiter auf einem sehr hohen Niveau. Die Gefahr bei diesen jährlich veröffentlichten, unvorstellbar hohen Zahlen ist, dass ein Gewöhnungseffekt eintritt. Man kann es den Verantwortlichen vor Ort auch nicht verdenken, wenn sich bei ihrem hohen Engagement, Tag für Tag die größten „Löcher zu stopfen“ und gleichzeitig neue Projekte anzuschließen, eine gewisse Hilflosigkeit und Ermüdung breitmacht. Besonders, wenn trotz hoher Investitionen ein merklicher positiver Effekt auf die Zahlen und damit auch auf die Situation im Ganzen ausbleibt.

In diesem Jahr kommt eine neue Facette hinzu: Die Corona-Pandemie zeigt uns „gnadenlos“, wie hoch der Handlungsbedarf bei den Schulen ist. Gleichzeitig brechen – bei zugleich steigenden Ausgaben – die Einnahmen der Kommunen ein. Vor uns liegt eine Mammutaufgabe! Es kommt noch eins dazu: Viele Bauprojekte werden am Ende deutlich teurer als geplant. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Situation ist das keine gute Nachricht. Steckt dahinter ein Naturgesetz oder können wir diese Entwicklung beeinflussen? Auf jeden Fall ist es in einem ersten Schritt eine gute Idee, sich einzugestehen, dass bei vielen Projekten etwas nicht so läuft, wie es ursprünglich geplant und gewünscht war. Die gute Nachricht ist: Die Bürger

Athens haben schon vor 2.500 Jahren eine Lösung für eine ähnliche Herausforderung gefunden (siehe Ende des Artikels).

Ein mutiger Landrat

Stefan Rößle, Landrat des Landkreises Donau-Ries, hat im Funkstreifzug von BR 24² großen Mut bewiesen, als er im Verlauf der Sendung von zwei wichtigen Schulprojekten berichtete, bei denen die Kosten im Projektverlauf explodiert sind. Diese Erfahrung ist kein Einzelfall. Die Hertie School of Governance hat in einer Studie aus dem Jahr 2015 ermittelt, dass öffentliche Großprojekte in Deutschland im Durchschnitt 73 Prozent teurer werden als geplant. Vor diesem Hintergrund ist ein „Weiter so!“ keine Option. Ebenso sicher ist auch, dass Bauprojekte grundsätzlich risikoreich sind. Folgende Punkte verdeutlichen die Situation:

- Die Baukosten kennen derzeit nur eine Richtung – steil nach oben. Schon kleine Verzögerungen führen zu deutlichen Kostensteigerungen.
- Ausführende Firmen können pleitegehen oder sich als ungenügend erweisen.
- Während des Projektes können Altlasten, Naturereignisse oder archäologische Funde alle Planungen und Kalkulationen über den Haufen werfen.
- Viele Bauabteilungen sind heute einerseits durch Personalabbau sowie andererseits durch stetig zunehmende Aufgaben und Anforderungen überlastet und können sich nicht mehr ausreichend auf die einzelnen Themen fokussieren.
- Es ist keine Seltenheit, dass im Projektverlauf neue Anforderungen und Wünsche hinzukommen, sei es durch Gesetzesänderungen, politische Gremien oder lokale Akteure. Es kann aber auch daran liegen, dass der Bauherrenwille zu Beginn des Projektes nicht vollumfänglich und ausreichend konkret definiert wurde.
- Das Wichtigste zum Schluss: Jedes Bauprojekt ist ein „Einzelstück“. Keine Situation (Planung, Lage, Beteiligte) gleicht einer anderen. Trotzdem werden die meisten Projekte ohne ein vom operativen Bauprojekt unabhängiges Risikomanagement (Baucon-

¹ Brand, S., Steinbrecher, J. und E. Krone (2020): Kommunal Finanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet. Investitionen unter Druck, KfW-Research.

² Die Sendung wurde am 25.11.2017 ausgestrahlt.

trolling) durchgeführt. Diese Situation ist im produzierenden Gewerbe einmalig.

Viele der oben genannten Punkte können von den Bauherren nicht beeinflusst werden. Auch der finanzielle Spielraum im Haushalt liegt nur begrenzt in der Hand der Landkreise. Immerhin in diesem Punkt gibt es gute Nachrichten. Klaus Geiger vom Bayerischen Landkreistag hat in seinem Artikel zum Kommunalen Finanzausgleich 2022 dargelegt, dass einmalig weitere 360 Mio. € bereitgestellt werden und damit im Jahr 2022 insgesamt rd. 1 Mrd. € für den kommunalen Hochbau zur Verfügung stehen. Es bleibt das Thema der unnötigen Kostensteigerungen. Die gute Nachricht ist, die Lösung ist einfacher als Sie denken.

Die Erfolgsfaktoren auf einen Blick

Der Bauherr sollte zu Projektbeginn das Augenmerk auf folgende Fragen richten:

1. Ist der Bauherrenwille vollständig und (weitestgehend) abschließend vor Planungsbeginn definiert und dokumentiert?
2. Ist sichergestellt, dass alle politischen und gesellschaftlichen Prozesse, die noch zu Änderungen führen könnten, vor Ausschreibung und Vergabe abgeschlossen sind?
3. Ist es vorgesehen, dass die abgeschlossene Planung inklusive der Kostenkalkulation noch einmal von einem nicht in die operative Projektausführung eingebundenen Experten in einem Vier-Augen-Prinzip plausibilisiert wird?
4. Ist für die Bauphase ein neutrales Risikomanagement (Baucontrolling) geplant, das unabhängig von den operativ in das Projekt eingebundenen Firmen den Projektprozess und den Projektfortschritt aus der Adlerperspektive im Blick hat und regelmäßig an den Bauherren berichtet?



Wenn Sie alle oder zumindest einen Teil der Fragen mit einem „JA!“ beantworten, sind Sie bereits auf einem guten Weg. Wenn nicht, dann lesen Sie den Artikel gerne weiter.

Ein vollständiger Bauherrenwille

Ohne klar definierte und ausformulierte Ziele sind Probleme vorprogrammiert. Der amerikanische Manager Lee Iacocca bringt es auf den Punkt: „Niemand plant, zu versagen, aber die meisten versagen beim Planen.“ Das gilt auch für viele Bauprojekte. Zwei Ursachen sind für diese Situation verantwortlich: Zum einen wird die Rolle des Bauherren vielfach unterschätzt und es sind zu wenig personelle und fachliche Ressourcen für die vielfältigen Aufgaben im Projektverlauf vorhanden. Der zweite Grund liegt an einem „Webfehler“ der HOAI³. Diese startet in Phase 1 mit der Grundlagenermittlung. Das hört sich grundlegend an, ist aber in der Regelleistung nur eingeschränkt. Zu den Leistungen dieser Phase gehört ausdrücklich nicht die so genannte Bedarfsermittlung (Bauherrenwille). Diese wird vielmehr als Grundlage für die weiteren Planungen bereits vorausgesetzt. In der Praxis ergibt sich daraus häufig eine iterative Vorgehensweise. Der Bauherr kommuniziert Wünsche und einzelne Ziele an den Architekten und die Planer und auf dieser Basis werden die Planungsleistungen erbracht. Dann kommen Änderungswünsche, die neue Planungen zur Folge haben und so weiter und so fort...

Für die Definition des Bauherrenwillens ist der Bauherr verantwortlich. Bei seiner Ermittlung kann man sich an der DIN 18205 „Nutzerbedarfsprogramm“ orientieren⁴. Sie beschreibt einen methodischen Prozess zur Definition des Bauherrenwillens im Hinblick auf Nutzen, Funktion, Flächen und Raumbedarf, Gestaltung und Ausstattung, Budget und Zeitrahmen. Mit dem definierten Bauherrenwillen liegt allen Beteiligten eine konkrete Richtschnur und Messlatte für das gesamte Projekt vor. An dessen Ende bekommt der Auftraggeber genau das Gebäude, das er benötigt.

Plausibilisierung der Planung

Der nächste Meilenstein auf dem Weg zu einem sicheren Bauprojekt ist der Abschluss der Planungsphase.

³ Die seit Januar 2021 gültige HOAI regelt die Vergütung der Leistungen von Architekten und Ingenieuren, die Planungsleistungen in den Bereichen der Architektur, der Stadtplanung und des Bauwesens erbringen.

⁴ Die DIN 18205 befasst sich mit der Bedarfsplanung im Bauwesen und wird seit dem Jahr 1996 veröffentlicht. Sie beschreibt die „methodische Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherrn und Nutzern, deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf und dessen Umsetzung in bauliche Anforderungen“.

Auf Grundlage dieser Informationen wird gebaut. Fehler oder Unschärfen wirken sich direkt auf die Gesteuerung aus und führen zu Verzögerungen und Kostensteigerungen. Neben den baulich-technischen Risiken gibt es in dieser Phase auch noch ein – häufig unterschätztes – wirtschaftliches Risiko. Viele (politische) Entscheidungen werden in dieser Phase auf Basis der Kostenschätzung (HOAI-Phase 2) getroffen. Die hier berechnete Projektschätzung kommt im Gewand einer „Scheinsicherheit“ daher. Ein Beispiel: Das geplante Projekt hat ein Volumen von 20,0 Mio. €. Ist der Bauherr damit auf der sicheren Seite? Nein, denn die Norm erlaubt zum Zeitpunkt der Kostenschätzung eine Abweichung von plus/minus 30 Prozent in Bezug auf die endgültige Kostenfeststellung. Aus 10 Mio. € können so schnell und unangreifbar bis zu 26,0 Mio. € werden. Die Abweichung kann noch höher sein, wenn der Bauherr seinen Bauherrenwillen nachträglich „ergänzt“ oder sich der Architekt verrechnet hat.

Die Lösung ist das „Vier-Augen-Prinzip“. Es sorgt hier für mehr Sicherheit. Das bedeutet: Ein bisher nicht in das operative Projekt eingebundener Experte prüft die Planung und die Kalkulation auf „Herz und Nieren“. Sind alle Unklarheiten beseitigt, gibt es eine sichere Grundlage für die Bauphase. Natürlich kann man bei einem Bauprojekt im Vorfeld nicht alle Probleme ausschließen. Es geht in diesem Moment um Folgendes:

1. Offensichtliche Fehler und Ungereimtheiten werden erkannt und noch vor Baubeginn korrigiert. Es gilt das Prinzip: Prophylaxe ist immer günstiger als eine teure und aufwendige Nachsorge.
2. Es wird sichergestellt, dass alle politischen und gesellschaftlichen Prozesse, die noch zu Änderungen führen könnten, vor Ausschreibung und Vergabe abgeschlossen sind.

Regelmäßiges Controlling in der Bauphase

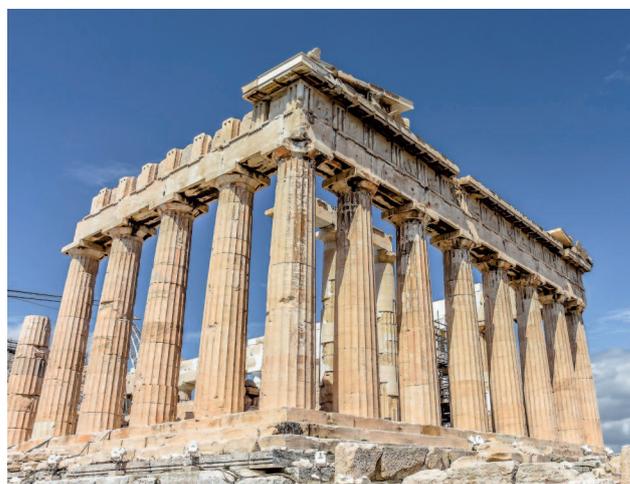
Wenn der Bauherrenwille vollständig definiert und die Planung abgeschlossen und plausibilisiert ist, sind viele Fehlerquellen geschlossen. Das Projekt ist jetzt ein gutes Stück sicherer als ohne diese Maßnahmen. Die Baupraktiker unter uns wissen jedoch, dass auch bei bester Vorbereitung kein Bauprojekt von A bis Z reibungslos funktioniert. Insofern ist auch in dieser Phase ein (externes) Risikomanagement nicht nur sinnvoll, sondern aus unserer Sicht auch geboten. Wieder ein Beispiel: Ein Chirurg käme bei einer Operation niemals auf den Gedanken, ohne den Monitor, der die lebensnotwendigen Körperfunktionen überwacht, zu operieren. Er käme auch nicht auf den Gedanken, die-

sen Apparat selbst regelmäßig abzulesen. Das ist die Aufgabe des Anästhesisten. Ein professionelles Baucontrolling funktioniert nach einem ähnlichen Prinzip. Ein nicht in das operative Projekt eingebundener Experte begleitet das Projekt aus der Adlerperspektive. Aus dieser Warte kann man nicht nur erkennen, ob das Projekt bis heute auf einem guten Weg ist. Auch die zukünftigen Risiken, die sich aufgrund der Projektorganisation, der Kommunikation, den Terminplänen, der Bauausführung etc. in der Zukunft ergeben könnten, werden aus dieser Perspektive frühzeitig sichtbar und können angepackt und gelöst werden.

Die „alten“ Athener zeigen, wie es geht

Soweit die Gedanken zum Thema „sicheres und spannendes Bauen“. Es folgt eine wahre Geschichte, die sich vor über 2.500 Jahren in Athen ereignet hat.

Im Jahr 448 vor Christus lag Athen am Boden. Die Perser hatten die Stadt besetzt und zerstört. Nach den endgültigen Siegen über die Perser in den Schlachten bei Salamis und Plataiai kehrte Griechenland langsam wieder zur Normalität zurück. Perikles, der brillante erste Stratege von Athen, leitete mit Eifer und Umsicht den Wiederaufbau seiner Heimatstadt. Dazu gehörte auch ein gigantisches Bauprogramm für die Akropolis. In der Volksversammlung auf der Agora gab es hitzige Diskussionen der Befürworter und Gegner des Programms. Die einen sahen Athen in neuer Größe wiederauferstehen. Den anderen schwindelte es bei den hohen Kosten. Nach einer langen Diskussion wurde folgende Entscheidung gefällt. Die Baumaßnahmen zur Wiedergeburt Athens werden durchgeführt. Zur Absicherung vor unkalkulierbaren Kostensteigerungen





wurde ein Gremium geschaffen, das während der gesamten Bauphase Baufortschritt und Kosten überwacht hat. Das Resultat ist bemerkenswert: Das Bauprojekt, das heute die Dimension eines ganzen Stadtteils hätte, wurde in Windeseile fertiggestellt. Bereits nach acht Jahren konnten die Athener die Tempelanlagen einweihen, deren beeindruckende Ruinen noch heute zahlreiche Menschen in ihren Bann ziehen.

An dem sehr lebenspraktischen und erfolgreichen Einfall der Athener sollten wir uns zukünftig orientieren. Dann werden unsere Bauprojekte sicherer, reibungsloser und damit für alle Beteiligten stressfreier sein als in der Vergangenheit.

Sie haben Interesse an dieser Vorgehensweise, dann sprechen Sie den Autor gerne an:

Martin Behrends
Senior Berater
089 / 442 33 3340

martin.behrends@bayernfm.de



Die BayernFM ist als Unternehmen der Sparkassen Finanzgruppe seit fast 10 Jahren der Partner von Sparkassen, Kommunen und mittelständischen Unternehmen, wenn um es um die Themen Gebäudemanagement, Bauen, Energieeffizienz, Nachhaltigkeit und Digitalisierung geht.

Klausurtagung der „Kommunalen Altenhilfe Bayern“ – Freiheit erforderlich, die Dinge weiterzuentwickeln

Seit Dezember 2016 besteht die Kommunale Altenhilfe Bayern – ein Netzwerk von Pflegeeinrichtungen der Städte, Landkreise und Gemeinden, seit Dezember 2019 in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft. Zum dritten Mal trafen sich die Mitglieder im oberbayerischen Beilngries zu ihrer Klausurtagung.

Hochrangige Gäste konnten von Vorstandssprecher Prof. Dr. Alexander Schraml begrüßt werden. Der Bayerische Staatsminister für Gesundheit und Pflege, Klaus Holetschek, die Chefin der AOK Bayern, Irmgard Stippler, Sophie Schwab von der DAK, Dr. Hülya Düber (Sozialreferentin der Stadt Würzburg und Vorsitzende des Sozialausschusses des Bayerischen Städtetags) und Dr. Klaus Schulenburg vom Bayerischen Landkreistag nahmen Stellung zur aktuellen Pflegepolitik und zur Rolle der Kommunen in der Altenhilfe.

„Gemeinsam haben wir viel erreicht. Wir haben gute Strukturen, jetzt brauchen wir Veränderungsprozesse, wir müssen gestalten“, so begann der Staatsminister seine Ausführungen zur aktuellen Pflegepolitik. Ange-

sichts der demografischen Entwicklung brauche es aber eine Revolution der Pflege. Die starren gesetzlichen Regelungen und die strikte Abgrenzung der Sektoren in der Pflege- und Krankenversicherung müsse mehr Flexibilität in den Kommunen vor Ort weichen. „Wir brauchen die Freiheit, Dinge weiterzuentwickeln“, so Holetschek.

Diese Auffassung unterstützte auch Stippler. Die Zusammenarbeit vor Ort und individuelle Lösungen seien unumgänglich. Es stelle sich die Frage nach einer nachhaltigen und planbaren Finanzierung der Pflege. Diese kann nur gesamtgesellschaftlich von allen beantwortet werden.

Werde dies nicht getan, wird sich Pflege zum Armutsrisiko entwickeln, ergänzte Schwab. Die geplante Pflegereform sei völlig unzureichend finanziert, eine solidarische Neuausrichtung sei dringend erforderlich. „Die aktuellen Rahmenbedingungen genügen dafür nicht“, so die bayerische DAK-Chefin.