

## Unterrichtung

durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes

### Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 99 BHO über häufige und wiederkehrende Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im fachlichen Zuständigkeitsbereich der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie der Verteidigung

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung .....	3
<b>1 Zuständigkeiten — Verfahrensregelung .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Vorbereitung von Bauvorhaben .....</b>	<b>4</b>
<b>3 Planung .....</b>	<b>5</b>
3.1 Qualität der Pläne und Beschreibungen .....	5
3.2 Beurteilung der Kostenfolgen .....	5
3.3 Bearbeitungsfristen .....	6
<b>4 Veranschlagung .....</b>	<b>7</b>
4.1 Kostenberechnung .....	7
4.2 Kostenkontrolle .....	7
4.3 Nachträge zur Kostenberechnung .....	8
<b>5 Vergabe .....</b>	<b>8</b>
5.1 Wettbewerbsprinzip .....	8
5.2 Generalunternehmer .....	8
5.3 Leistungsbeschreibung .....	9
5.4 Wertung .....	9
5.5 Nachtragsaufträge .....	9
<b>6 Überwachung der Bauausführung — Abnahme .....</b>	<b>10</b>
<b>7 Gewährleistung .....</b>	<b>10</b>

---

	Seite
<b>8 Abrechnung</b> .....	11
8.1 Prüfung der Rechnungen .....	11
8.2 Fristen für Zahlungen und Rechnungslegung .....	11
<b>9 Strafrechtlich zu würdigendes Fehlverhalten</b> .....	11
<b>10 Einsatz freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure</b> .....	12
10.1 Abschluß von Verträgen .....	12
10.2 Überwachung durch die Bauverwaltung .....	12
<b>11 Bauunterhaltung</b> .....	12

**Vorbemerkung**

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen wiederholt anhand von Einzelbeispielen grundlegende Fehler bei der Vorbereitung, Planung und Veranschlagung von Bauvorhaben sowie bei der Vergabe, Überwachung und Abrechnung von Bauleistungen im fachlichen Zuständigkeitsbereich der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie der Verteidigung dargestellt. Er hält es für geboten, die dabei und bei einer Vielzahl weiterer Prüfungsverfahren getroffenen Feststellungen zu allgemeinen Aussagen zusammenzufassen, damit wiederkehrende Mängel des Verwaltungshandelns erkannt und Möglichkeiten zur Abhilfe geschaffen werden.

## 1 Zuständigkeiten — Verfahrensregelung

Die Bauaufgaben des Bundes — ausgenommen Straßen- und Wasserbau — werden von der Bundesbaudirektion und aufgrund der gemäß § 8 Abs. 7 Finanzverwaltungsgesetz geschlossenen Verwaltungsabkommen von den Finanzbauverwaltungen der Länder durchgeführt. Oberste technische Instanzen sind der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) für die zivilen und der Bundesminister der Verteidigung (BMVg) für die militärischen Bauaufgaben. Die Gesamtverantwortung für das Bundesbauwesen in den Zuständigkeitsbereichen der beiden Ministerien obliegt dem BMBau.

## 2 Vorbereitung von Bauvorhaben

Eine technisch einwandfreie und wirtschaftliche Planung und eine zügige, rationelle Bauausführung sind nur möglich, wenn alle für die technische Bearbeitung erforderlichen Vorgaben rechtzeitig und verbindlich vorliegen. Aus diesem Grunde schreiben die RBBau für große Baumaßnahmen vor, daß die nutzenden Verwaltungen rechtzeitig Bauanträge mit Raumbedarfsplänen und allen im Einzelfall erforderlichen ergänzenden Angaben über Raumfunktionen, Betriebsabläufe und spezifische Nutzungsanforderungen stellen, die nach Genehmigung durch die obersten Bundesbehörden die verbindliche Grundlage für die Bearbeitung durch die Bauverwaltung bieten sollen.

Trotz dieser eindeutigen Regelung haben Nutzer in vielen Fällen die für die Planung erforderlichen Angaben zu spät, teilweise sogar erst während der Bauausführung, gemacht. So fehlten bei wichtigen Baumaßnahmen Angaben über die Aufteilung der Nutzflächen in Einzelräume und deren Zuordnung zu Raumgruppen sowie Angaben über die Nutzungszwecke von Räumen, weil über die künftige Belegung noch nicht entschieden war. Außerdem wurden für die technische Bearbeitung wesentliche Einzelheiten — Einbau einer Kantine, Zahl und Lage der zu klimatisierenden Räume, Standort, Ausstattung und Betriebsbedingungen von DV-Anlagen — zu spät geklärt.

Die Bauverwaltungen waren durch diese Unklarheiten gezwungen, Planungsentscheidungen hinauszuzögern oder Lösungen zu wählen, die eine weitgehende Flexibilität gestatteten, aber — auch in den Folgekosten — unverhältnismäßig teurer und zudem technisch risikoreicher waren. Der Aufwand für die technische Bearbeitung wurde durch eine Vielzahl von Umplanungen unnötig vergrößert. In einigen Fällen mußten sogar fertiggestellte Bauteile wegen der zu späten Klärung von Einzelheiten des Bedarfs nachträglich geändert oder beseitigt werden. Außerdem wurde die Kostenermittlung erheblich beeinträchtigt.

Das Verfahren ist in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) einheitlich und verbindlich für alle beteiligten Verwaltungen geregelt. Für die Vergabe, Ausführung und Abrechnung gelten die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie das vom BMBau ergänzend herausgegebene Vergabehandbuch (VHB).

Der Bundesrechnungshof hält dieses Regelwerk grundsätzlich für sachgerecht und ausreichend, sieht aber in Teilgebieten erhebliche Schwächen bei seiner Anwendung.

Obwohl der Bundesrechnungshof den BMBau schon im Jahre 1977 auf vergleichbare Tatbestände hingewiesen und dieser daraufhin die für die Nutzer zuständigen obersten Bundesbehörden und die Bauverwaltungen aufgefordert hatte, für die rechtzeitige und vollständige Klärung aller für die Planung wichtigen Fragen zu sorgen, haben sich diese Mängel in der Folgezeit wiederholt.

Die von einigen Verwaltungen geäußerte Begründung, eine vollständige Klärung sei wegen der Eilbedürftigkeit der Baumaßnahmen nicht möglich gewesen, die frühzeitige Fertigstellung habe zudem die Nachteile aufgewogen, sieht der Bundesrechnungshof als widerlegt an. Denn entweder sind durch die unzulängliche Vorbereitung der Bauablauf und die Fertigstellung der Bauwerke erheblich verzögert worden, oder die übereilte Durchführung hat derart hohe Aufwendungen verursacht, daß das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO erheblich verletzt wurde.

Als Beispiele für die Unwirtschaftlichkeit einer unzureichenden Vorbereitung von Baumaßnahmen hatte der Bundesrechnungshof in seinen 1981 vorgelegten Bemerkungen den Bau der Hochschulen für die Bundeswehr in Hamburg und München<sup>1)</sup> geschildert.

In erster Linie sind zwar die nutzenden Verwaltungen dafür verantwortlich, daß die nach den RBBau erforderlichen Angaben rechtzeitig und vollständig gemacht werden. In Übereinstimmung mit dem BMBau hält der Bundesrechnungshof aber eine frühzeitige beratende Tätigkeit der Bauverwaltungen schon bei der Aufstellung der Bauanträge für zweckmäßig, damit eindeutige Vorgaben für die Planung geschaffen werden. Darüber hinaus hält er es für notwendig, daß auch die baufachlich zuständigen Bundesminister sich vor der Erteilung des

<sup>1)</sup> Drucksache 9/978 Nr. 28

Planungsauftrages an die Bauverwaltungen von der Vollständigkeit und Tauglichkeit der Unterlagen überzeugen und daß die Baubehörden aufgrund ih-

rer Fachkenntnisse frühzeitig auf Mängel der Unterlagen und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und technischen Nachteile hinweisen.

### 3 Planung

Die Planung von Baumaßnahmen vollzieht sich in zwei Abschnitten.

- Als Haushaltsunterlage haben die Bauverwaltungen Pläne und Erläuterungsberichte zu erarbeiten, in denen die Art der Ausführung so eindeutig beschrieben werden muß, daß die technische Lösung und deren Wirtschaftlichkeit sowie die zu erwartenden Ausgaben zuverlässig und zutreffend beurteilt werden können. Diese von den Aufsichtsbehörden zu prüfenden und von dem baufachlich zuständigen Bundesminister zu genehmigenden Unterlagen bilden die Grundlage für die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushaltsplan (§ 24 BHO); zugleich legen sie den Rahmen für die weitere planerische Bearbeitung verbindlich fest.
- Von den verbindlichen Vorgaben der Haushaltsunterlage ausgehend haben die Bauämter nach Bewilligung der Mittel die Planung bis zur Ausführungsreife gemäß § 54 BHO weiterzuführen. Die Ausführungsunterlagen werden nur noch von den Aufsichtsbehörden geprüft.

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder Mängel in beiden Abschnitten der planerischen Bearbeitung festgestellt.

#### 3.1 Qualität der Pläne und Beschreibungen

In Haushaltsunterlagen sind die notwendigen Leistungen nicht vollständig erfaßt worden.

Vor allem bei großen Umbaumaßnahmen wurde die vorhandene Bausubstanz unzureichend untersucht und dementsprechend falsch eingeschätzt, so daß der erforderliche Leistungsumfang erst erhebliche Zeit nach Genehmigung der Pläne erkannt wurde. Dies verursachte wesentliche Erschwernisse bei der weiteren Bearbeitung, machte umfangreiche Nachtragsberechnungen und -aufträge erforderlich und führte zu Verzögerungen des Bauablaufs. Außerdem wurden die veranschlagten Kosten um bis zu 50 v. H. überschritten.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß bei der Bearbeitung und baufachlichen Prüfung der Pläne und Beschreibungen der Leistungsumfang zutreffend und vollständig erfaßt wird. Zwar ist dies bei Umbaumaßnahmen besonders schwierig; eine größere Sorgfalt ist aber auch hier möglich und notwendig.

In zahlreichen Haushaltsunterlagen sind zudem die vorgesehenen technischen Lösungen nicht eindeutig und ausführlich genug dargestellt worden.

Insbesondere Fassadenkonstruktionen, die Qualität des beabsichtigten Ausbaues und der hierfür vorge-

sehenen Stoffe sowie die Art, die Funktion und die Leistungswerte von betriebstechnischen Anlagen wurden so ungenau dargestellt, daß keine verbindlichen Vorgaben für die Ausführungsplanung geschaffen wurden.

Der Bundesrechnungshof hat mitunter den Eindruck gewonnen, daß die unbestimmten Angaben in der Haushaltsunterlage auf der Absicht beruhten, den Bauverwaltungen einen möglichst großen Frei- raum für die weitere Bearbeitung offenzuhalten. Die unzulänglichen und unverbindlichen Beschreibungen haben die Beurteilung der Angemessenheit der Planung vereitelt und kostensteigernde Lösungen bei der Ausführungsplanung begünstigt. Zudem wurde damit den Nutzern die Möglichkeit gegeben, nachträglich Forderungen auf Ergänzungen oder Verbesserungen des Ausbaustandards durchzusetzen.

In ungenauen Beschreibungen sieht der Bundesrechnungshof einen besonders schwerwiegenden, die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit beeinträchtigenden Mangel. Er hält es für dringend geboten, daß bei der Überprüfung von Haushaltsunterlagen durch die baufachlich zuständigen Bundesminister auf eine eindeutige und verbindliche Beschreibung geachtet wird, die eine zuverlässige Beurteilung aller technischen und wirtschaftlichen Fragen ermöglicht.

Einige Mängel in den Unterlagen sind auch darauf zurückzuführen, daß Sonderfachleute für die Planung der technischen Ausrüstung — Heizung, Lüftung, Sanitär- und Elektroinstallation — zu spät beteiligt und ihre Leistungen nicht frühzeitig und ausreichend mit denen der Architekten abgestimmt wurden. Dadurch wurden die Sonderfachleute zu stark an Planungsvorgaben der Architekten gebunden und waren gehindert, zweckmäßige und wirtschaftliche Lösungen aus ihrem Fachbereich einzubringen.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, daß die Sonderfachleute in der Regel schon bei der Erarbeitung des Planungskonzeptes beteiligt werden und eine frühzeitige, ausreichende Abstimmung der Leistungen aller Beteiligten sichergestellt wird.

#### 3.2 Beurteilung der Kostenfolgen

Bei der Bearbeitung sind die Kostenfolgen von Planungsentscheidungen nicht ausreichend berücksichtigt und dadurch vermeidbare Ausgaben verursacht worden.

In einigen Fällen wurden mehr Flächen geplant und geschaffen, als aufgrund der Raumbedarfsforderung erforderlich war.

Häufig wurden zu aufwendige Lösungen gewählt. Der Bundesrechnungshof hatte besonders schwerwiegende Beispiele für überhöhten baulichen Aufwand in seinen Bemerkungen<sup>1)</sup> beschrieben, die in den Jahren 1977, 1979, 1981 und 1983 vorgelegt wurden.

Darüber hinaus hat er auch bei vielen kleineren Baumaßnahmen zu teure Lösungen festgestellt, die zwar im Einzelfall nur gering erscheinende Mehrkosten verursacht, insgesamt aber die Bauausgaben erheblich erhöht haben. Aus einer Vielzahl werden als Beispiele genannt:

- ein die Bedürfnisse erheblich überschreitendes Gebäudeorientierungssystem in einer Mittelbehörde,
- unnötige Sonnenschutzmaßnahmen (Sonnenschutz an den Nordseiten und vor Toilettenfenstern, Sonnenschutzglas allein aus gestalterischen Gründen),
- die Einrichtung einer zu großen Zahl von Teeküchen,
- der Einbau unzweckmäßiger und ungewöhnlich teurer Dachoberlichtbänder in Fluren und DV-Räumen,
- der Einbau speziell konstruierter Vorhangkästen, obwohl das Anbringen von Vorhängen nicht vorgesehen war,
- die Herstellung einer teuren Glasfassade vor einer geschlossenen Massivwand,
- aufwendige Holzvertäfelungen in Diensträumen von Verwaltungsgebäuden und einem Offizierheim.

Der zu große Aufwand bei Installation und betriebstechnischen Anlagen hatte besonders nachteilige Folgen, weil hierdurch nicht nur die Herstellungskosten, sondern auch die Kosten des späteren Betriebs unnötig erhöht wurden. So wurden Heizungs- und Beleuchtungsanlagen größer geplant und ausgeführt als es dem Bedarf entsprach; außerdem wurden raumlufttechnische Anlagen eingebaut, die für die Nutzung nicht erforderlich waren. Der Bundesrechnungshof führt fehlerhafte Entscheidungen auf diesem Gebiet auch darauf zurück, daß die Bauverwaltungen nicht über ausreichende Arbeitshilfen für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit verfügen. Er hat auf die Notwendigkeit, einheitliche, zuverlässige und einfache Methoden für die Ermittlung der Folgekosten vorzugeben, in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1984<sup>1)</sup> hingewiesen.

Der BMBau hat inzwischen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die notwendigen Arbeitshilfen zu entwickeln.

<sup>1)</sup> Drucksache 8/373 Nr. 22 bis 25, Baumaßnahmen für die Bundesfinanzverwaltung; Drucksache 8/3238 Nr. 70 und 71, Offizierschule des Heeres; Drucksache 9/978 Nr. 30.2, Offizierschule der Luftwaffe; Drucksache 10/574 Nr. 38, Neubau des Bundesministeriums der Verteidigung

<sup>1)</sup> Drucksache 10/2223 Nr. 35

Das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO wurde aber nicht nur durch unnötig hohen Aufwand, sondern auch dadurch verletzt, daß scheinbar billige, aber die spätere Bauunterhaltung verteuern oder die Betriebskosten erhöhende Lösungen gewählt wurden. Das gilt beispielsweise für die Verwendung rostanfälliger statt teurerer korrosionsbeständiger Baustoffe sowie für den Einbau billiger, aber nicht demontierbarer abgehängter Decken, die die Wartung der dahinter liegenden Installationen erheblich behindert und verteuert haben. Der Bundesrechnungshof führt dies darauf zurück, daß die Bauverwaltungen im Bestreben, die Herstellungskosten gering zu halten, die Gesamtkosten — Investitions- und Folgekosten — nicht ausreichend gewürdigt und die hohen Bauunterhaltungskosten bei der von ihnen gewählten Lösung nicht berücksichtigt haben.

Insgesamt ist es geboten, daß das Kostenbewußtsein der Bauverwaltungen bei der Planung weiter verbessert und bei der baufachlichen Genehmigung noch stärker auf die Wirtschaftlichkeit geachtet wird; außerdem müssen die Aufsichtsbehörden gründlicher überwachen, ob sich die Ausführungsunterlagen im Rahmen der genehmigten Vorgaben halten.

### 3.3 Bearbeitungsfristen

Fehler der Planung sind auch dadurch verursacht worden, daß die Bauverwaltungen bei ihrer Tätigkeit unnötig unter Zeitdruck gesetzt wurden. Obwohl nach den RBBau den Bauverwaltungen eine ausreichende Bearbeitungszeit gewährt werden muß, hat vor allem der BMVg zu kurze Fristen gesetzt und dabei in Kauf genommen, daß die Planung erst im Verlauf der Bauausführung vervollständigt wurde, so daß eine ordnungsgemäße Haushaltsunterlage erst lange Zeit nach Baubeginn zur Verfügung stand. Der Bundesrechnungshof hat die erheblichen Nachteile dieser „baubegleitenden Planung“ — Mehrkosten durch Planungsänderungen, unwirtschaftliche Lösungen, Unmöglichkeit der Kostenkontrolle — in seinen 1981 vorgelegten Bemerkungen<sup>1)</sup> ausführlich geschildert. Der Deutsche Bundestag hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister ersucht, Bauvorhaben so vorzubereiten, daß eine genaue Kostenermittlung und eine wirtschaftliche Ausführung möglich werden.<sup>2)</sup>

Auch der BMBau hat bei großen Bauvorhaben — dem Drängen von Nutzern nachgebend — erkennbar zu kurze Fristen für die Planung mit der Begründung gesetzt, durch einen frühzeitigen Baubeginn sollten bereits veranschlagte Mittel ausgeschöpft werden. Diese Begründung ist nicht sachgerecht, zumal die Mittel nicht in Anspruch genommen und diese Bauwerke erst erheblich später, als vom BMBau erwartet, fertiggestellt wurden, weil

<sup>1)</sup> Drucksache 9/978 Nr. 28.2.2 und 30.1.4

<sup>2)</sup> Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 28 und 30 Teil II

die Planung in den vorgegebenen zu kurzen Fristen nicht abgeschlossen werden konnte.

Die zügige Durchführung der Baumaßnahmen ist notwendig. Sie ist aber gerade bei dringlichen Vorhaben nur dann möglich, wenn alle für die Ausführung wesentlichen Einzelheiten in den Unterlagen eindeutig und technisch einwandfrei geklärt worden sind. Dies setzt — auch und vor allem aus Gründen der Wirtschaftlichkeit — angemessene Bearbeitungsfristen voraus.

#### 4 Veranschlagung

Die Bauverwaltungen haben — von Erfahrungswerten oder Einzelberechnungen ausgehend — in einer Kostenberechnung zur Haushaltsunterlage — Bau — die Ausgaben zu ermitteln, die für eine Baumaßnahme voraussichtlich entstehen. Diese Kostenberechnung ist eine der Grundlagen für die Einstellung eines Bauvorhabens in den Haushaltsplan.

Bei der weiteren Planung sowie anhand der Vergabe- und der Abrechnungsergebnisse haben die Bauämter zu überwachen, ob die veranschlagten Ausgaben eingehalten werden.

##### 4.1 Kostenberechnung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen 1976 vorgelegten Bemerkungen<sup>1)</sup> erhebliche Mängel der Veranschlagung zusammenfassend dargestellt. Der Deutsche Bundestag hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister ersucht, auf eine sorgfältige Veranschlagung aufgrund vollständiger, verbindlicher Angaben hinzuwirken.<sup>2)</sup> Die Verwaltungspraxis hat sich seitdem nicht wesentlich gebessert. Zwar werden die Kosten für übliche, häufig errichtete Bauwerkstypen in der Regel zutreffend ermittelt. Bei ungewöhnlichen, technisch schwierigen Bauten mit besonders gearteten Anforderungen an die Nutzung werden aber die Ausgaben oft noch immer unrichtig, meist zu niedrig, veranschlagt. Dadurch wird die zutreffende Beurteilung der zu erwartenden Haushaltsbelastungen vereitelt; zugleich wird die Überwachung der Kostenentwicklung erschwert.

Die Mängel der Kostenberechnung lassen sich vor allem auf folgende Ursachen zurückführen:

- Die unzureichende Vorbereitung der Bauvorhaben und die unvollständige Bearbeitung der Haushaltsunterlage — Bau —, insbesondere die ungenaue Festlegung des Ausbaustandards und der technischen Ausrüstung verhinderten zwangsläufig, daß brauchbare Grundlagen für eine zuverlässige Kostenermittlung geschaffen wurden.
- Die Kosten eindeutig beschriebener Lösungen wurden, auch wenn Vergleichswerte zur Verfügung

<sup>1)</sup> Drucksache 7/5849 Nr. 149 bis 153

<sup>2)</sup> Plenarprotokoll 8/99 S. 7900 ff. i. V. m. Drucksache 8/1899 zu Nr. 149 bis 153 Teil II

Der BMBau und der BMVg werden die Regelungen der RBBau künftig beachten und auch die Nutzer auf deren Notwendigkeit hinweisen müssen. Der BMVg wird zudem seine anlässlich der Erörterungen der Bemerkung über die Neubauten der Hochschulen der Bundeswehr im Rechnungsprüfungsausschuß abgegebene Zusage einhalten müssen, künftig von einer „baubegleitenden Planung“ abzuweichen.

gung standen, nicht sorgfältig genug untersucht und deswegen unterschätzt. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Ausgaben für technisch schwierige Baukonstruktionen sowie für die Installationen und betriebstechnische Anlagen.

- Zutreffende Kostenberechnungen der Bauämter wurden im Prüfungs- und Genehmigungsverfahren unbegründet herabgesetzt; die Kürzungsbeiträge mußten später nachbewilligt werden. Der BMBau hat auf Beanstandungen ausgeführt, er habe mit den Kürzungen die Bauverwaltungen zur Sparsamkeit anhalten wollen. Kürzungen sind aber nur dann sachgerecht, wenn entweder Fehler der Berechnung nachgewiesen oder Möglichkeiten für kostensenkende Änderungen aufgezeigt werden. Unbegründete Kürzungen, die nachträglich berichtigt werden müssen, können dagegen bei den Bauämtern den Eindruck erwecken, es komme zunächst auf eine möglichst niedrige Veranschlagung an; etwa fehlende Mittel würden ohnehin nachbewilligt.

Der Bundesrechnungshof ist sich mit dem BMBau darüber einig, daß die Kostenermittlung verbessert werden muß. Er unterstützt grundsätzlich das Bestreben des Ministers, durch die systematische Sammlung von Vergleichsdaten fertiggestellter Baumaßnahmen Orientierungswerte als Arbeitshilfen für die Bauverwaltungen zu gewinnen, sieht darin aber ein nicht für alle Fälle taugliches Mittel, weil für die besonders fehlerträchtigen atypischen Vorhaben ausreichende Vergleichsdaten kaum gewonnen werden können. Er hält es deshalb — wie schon früher dargelegt — für unerlässlich, daß den Bauverwaltungen die Wichtigkeit einer sorgfältigen und zutreffenden Kostenermittlung verdeutlicht wird, daß den Kostenberechnungen eindeutige und vollständige Unterlagen zugrunde gelegt und daß sie sachgerecht geprüft werden.

##### 4.2. Kostenkontrolle

Bei der Überwachung der Kostenentwicklung während des Bauablaufes haben sich schwerwiegende Mängel gezeigt. So wurden die Auswirkungen erheblicher planerischer Änderungen — Ausweitung des Raumprogramms, grundlegende Änderungen der Konstruktion, Ergänzungen aufgrund nachträglicher Nutzerforderungen — nicht oder zumindest

nicht rechtzeitig berücksichtigt, Abweichungen der Vergabeergebnisse von den ermittelten Kosten nicht erkannt und die erforderlichen Vereinbarungen mit Auftragnehmern über verteuerte Änderungen und Ergänzungen der Vertragsleistungen nicht rechtzeitig getroffen. Infolgedessen wurden Überschreitungen der veranschlagten Ausgaben nicht rechtzeitig erkannt und in einigen Fällen sogar Verpflichtungen begründet, für die keine Deckung vorhanden war.

Der BMBau hat inzwischen mit den Länderbauverwaltungen ein System für eine bessere Kostenkontrolle erarbeitet. Der Bundesrechnungshof sieht darin ein brauchbares Hilfsmittel, das aber nur wirksam werden kann, wenn seine Anwendung allgemein durchgesetzt und allen Bauämtern die Notwendigkeit einer besseren Kostenkontrolle verdeutlicht wird.

### 4.3 Nachträge zur Kostenberechnung

Nach den RBBau müssen, sobald Mehrkosten erkennbar sind, unverzüglich Nachträge zur Kostenberechnung aufgestellt werden. Für Kostenerhöhungen infolge allgemeiner Lohn- oder Stoffpreissteigerungen reicht ein vereinfachter Nachweis aus.

## 5 Vergabe

### 5.1 Wettbewerbsprinzip

Dem Grundsatz des § 55 (1) BHO entsprechend fordert § 3 VOB/A im Regelfall die öffentliche Ausschreibung von Bauleistungen und läßt Ausnahmen nur unter engbegrenzten, im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen zu. Gegen diesen Grundsatz wird häufig verstoßen. Einige Bauämter haben sogar fast alle Bauleistungen nur beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben, ohne daß die Voraussetzungen der VOB dafür erfüllt waren. Sie haben zur Begründung angeführt, die Beschränkung des Wettbewerbs gestatte eine bessere Auswahl geeigneter Bieter und ermögliche eine zweckmäßigere Streuung der Aufträge.

Der Bundesrechnungshof ist dieser Auffassung entgegengetreten, zumal seine Prüfungsergebnisse erkennen lassen, daß die Beschränkung des Wettbewerbs zu einer unangemessenen Begünstigung einzelner Unternehmen führt. Er sieht in einem umfassenden Wettbewerb die Gewähr dafür, daß alle tauglichen Bieter sich ungehindert unter gleichen Bedingungen um öffentliche Aufträge bewerben können, die Auswahl der Bieter unbeeinflusst von sachfremden Gesichtspunkten vorgenommen wird und angemessene Preise erzielt werden. Selbst wenn die Aufgabe der Bauämter, Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter zu prüfen, bei einer öffentlichen Ausschreibung im Einzelfall schwieriger sein kann, vermag dies eine Beschränkung des Wettbewerbs nicht zu rechtfertigen.

Der BMBau wird die Bauverwaltungen auf den Wettbewerbsgrundsatz des § 55 BHO eindringlich

Mehrkosten, die auf anderen Ursachen beruhen, müssen im einzelnen begründet werden.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974<sup>1)</sup> darauf hingewiesen, daß derartige Nachträge häufig unvollständig und zu spät aufgestellt werden. Auch diese Mängel bestehen fort. In einer Vielzahl von Fällen wurden die Nachträge um mehrere Monate verspätet, mitunter sogar erst nach der Leistung aufgestellt. Eine Einflußnahme auf die Kostenentwicklung durch die Anordnung kostensenkender Maßnahmen war deshalb nicht mehr möglich.

Außerdem wurden Mehrkosten häufig unzutreffend mit Lohn- oder Stoffpreissteigerungen begründet. Dies geschah überwiegend, weil die Bauämter den Arbeitsaufwand für eine eingehende Begründung vermeiden wollten, in einigen Fällen aber auch, um frühere bei der Kostenberechnung begangene Fehler nicht deutlich werden zu lassen.

Der BMBau wird derartige Mängel, die er bei sorgfältiger fachlicher Überprüfung und Genehmigung der Nachträge erkennen mußte, nachdrücklich rügen und die Beachtung seiner Weisungen sicherstellen müssen.

hinweisen und die Aufsichtsbehörden zu einer gründlicheren Überwachung anhalten müssen.

### 5.2 Generalunternehmer

Nach § 4 Nr. 3 VOB/A sind Bauleistungen in der Regel nach Fachgebieten oder Gewerbebezügen getrennt zu vergeben. Eine Zusammenfassung bis hin zur Vergabe aller für die schlüsselfertige Herstellung eines Bauwerks erforderlichen Bauleistungen an einen Generalunternehmer soll nur in Betracht gezogen werden, wenn dies aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen geboten ist.

Einige Behörden der Bauverwaltung, insbesondere solche, die auch Bauaufgaben der US-Stationierungstreitkräfte erledigen, haben in ungewöhnlich großem, durch die VOB nicht mehr gedecktem Umfang Generalunternehmer eingesetzt. Diese haben nur einen geringen Teil der Bauleistungen mit dem eigenen Betrieb ausgeführt und den weitaus überwiegenden Teil an Nachunternehmer vergeben.

Ein über die Grenzen des § 4 VOB/A hinausgehender Generalunternehmereinsatz ist unzweckmäßig und in der Regel unwirtschaftlich. Zum einen wird dadurch einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen die Möglichkeit genommen, unmittelbar öffentliche Aufträge zu erhalten, und dementsprechend zugleich der Wettbewerb eingeschränkt. Zum anderen entstehen durch den unnötigen Generalunternehmereinsatz vermeidbare Kosten; bei Erhe-

<sup>1)</sup> Drucksache 7/5849 Nr. 152



bungen im Bereich eines Bauamtes hat sich gezeigt, daß Generalunternehmer zwischen 20 und 60 v. H. auf die mit ihren Nachunternehmern vereinbarten Preise aufgeschlagen hatten.

Der BMBau teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Baumaßnahmen des Bundes. Er hat dessen Feststellungen auch mit den US-Streitkräften erörtert, die jedoch an ihrer Forderung, grundsätzlich Generalunternehmer einzusetzen, bisher festgehalten haben. Der BMBau wird seine Bemühungen fortsetzen müssen, um ein einheitliches Handeln der Bauverwaltung und eine Gleichbehandlung der Bieter zu ermöglichen, zumal die US-Stationierungstreitkräfte aufgrund der mit ihnen abgeschlossenen Abkommen an die als sachgerecht und wirtschaftlich anzusehenden deutschen Vergabevorschriften gebunden sind.

### 5.3 Leistungsbeschreibung

Nach § 9 VOB/A muß der Auftraggeber die Leistung eindeutig und so erschöpfend beschreiben, daß alle Bewerber die Beschreibung in gleichem Sinne verstehen und ihre Preise sicher berechnen können; den Auftragnehmern soll zudem kein ungewöhnliches Wagnis aufgebürdet werden, dessen Auswirkungen auf die Preise sie nicht im voraus abschätzen können.

Diese Grundregel, die eine ordnungsgemäße Bearbeitung und eine zutreffende Wertung der Angebote sichern soll, ist in zahlreichen Fällen verletzt worden. So sind

- in Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis und den Einzelbeschreibungen widersprüchliche Angaben über den Leistungsinhalt gemacht,
- die Anforderungen an die Art der Ausführung, die Qualität der Baustoffe und den Beanspruchungsgrad der Leistung nicht zweifelsfrei festgelegt,
- die erforderlichen Leistungen nicht vollständig beschrieben und
- unzutreffende Mengenansätze angegeben

worden. Außerdem wurden unzumutbare Risiken begründet, beispielsweise durch die Forderung nach Vollständigkeitsgarantie des Auftragnehmers trotz erkennbar lückenhafter Leistungsbeschreibung.

Diese Mängel erschwerten die Bearbeitung der Angebote durch die Bieter und behinderten die Wertung, weil die Angebote nicht vergleichbar waren. Widersprüchliche und mehrdeutige Beschreibungen führten zu Auseinandersetzungen mit Auftragnehmern über den Leistungsinhalt und die Höhe der Vergütung, lückenhafte Leistungsverzeichnisse machten umfangreiche Nachtragsvereinbarungen erforderlich. Dadurch wurden die Bauabwicklung behindert, die Preise erhöht und die Kostenkontrolle erschwert. Auch die unangemessene Abwälzung von Risiken auf die Auftragnehmer wirkte sich unnötig kostenerhöhend aus, weil die Bieter

Risikozuschläge in ihre Preise eingerechnet hatten.

Unzutreffende Mengenabgaben führten in Fällen, in denen die Einzelpreise der Bieter erheblich voneinander abwichen, zu falschen Vergabeentscheidungen; bei richtiger Angabe der benötigten Mengen wären — unter Berücksichtigung der abweichenden Einzelpreise — andere Bieter günstiger gewesen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der BMBau die Bauverwaltungen eindringlich auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen, den Anforderungen der VOB entsprechenden Leistungsbeschreibung als Grundlage für ein regelgerechtes Vergabeverfahren, einen ordnungsgemäßen Wettbewerb und eine reibungslose Baudurchführung hinweist und dazu Arbeitshilfen zur Verfügung stellt.

### 5.4 Wertung

Die Angebote für die Ausführung von Bauleistungen sind nach § 25 VOB/A auf ihre Qualität und die Angemessenheit des Preises zu prüfen, außerdem ist die Eignung der Bieter zu beurteilen. Der BMBau hat hierzu im Vergabehandbuch umfangreiche Wertungskriterien vorgegeben, die sicherstellen sollen, daß — den Grundsätzen der VOB entsprechend — der Zuschlag auf geeignete Angebote zu angemessenen Preisen erteilt wird.

Diese Kriterien sind ein wichtiges Hilfsmittel für die ordnungsgemäße Wertung. Ihre Anwendung wird aber dadurch beeinträchtigt, daß nicht alle Bediensteten der Bauverwaltung über die erforderlichen Kenntnisse für die Beurteilung von Preisen verfügen und auch die von den Bietern ergänzend zu ihren Angeboten einzureichenden Preisaufgliederungen mitunter erhebliche, die Wertung beeinträchtigende Mängel aufweisen.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb eine Schulung der Bediensteten auf dem Gebiet der Preisermittlung für notwendig. Außerdem erwartet er Verbesserungen durch die vom BMBau erarbeiteten und mit der Bauwirtschaft erörterten neuen Muster für Preisaufgliederungen, welche die Ordnungsmäßigkeit der Kalkulation und damit das Zustandekommen angemessener Preise verdeutlichen sollen. Er hält deren baldige verbindliche Einführung für geboten.

### 5.5 Nachtragsaufträge

Soweit für die Herstellung eines Bauwerks Änderungen oder Ergänzungen der vertraglich vereinbarten Leistungen erforderlich werden, sind hierüber nach § 2 VOB/B mit den Auftragnehmern — im Regelfalle vor der Ausführung — ergänzende Vereinbarungen zu treffen. Die Vergütung ist auf der Grundlage der Preisermittlung für die vertraglichen Leistungen zu berechnen und zu vereinbaren.

Die Bauverwaltungen treffen diese Vereinbarungen meist zu spät, häufig sogar erst nach Fertigstellung

der Leistungen. Dadurch wird der Überblick über die Kostenentwicklung vereitelt und eine Überschreitung der zur Verfügung stehenden Mittel nicht rechtzeitig erkannt.

Außerdem prüfen die Bauämter oft nicht mit der gebotenen Sorgfalt, ob die Forderungen der Auftragnehmer den Preisermittlungsgrundlagen für die Vertragsleistungen entsprechen. Dies führt häufig zur Vereinbarung überhöhter Preise, die in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen die angemessene Vergütung sogar um ein Mehrfaches überstiegen.

Trotz wiederholter Beanstandungen haben sich derartige Mängel nicht ausräumen lassen. Der Bun-

desrechnungshof sieht — wie auch zu Nummer 5.4 dargelegt — eine wesentliche Ursache darin, daß die Bediensteten der Bauämter nicht ausreichend in der Lage sind, Zeitmengenansätze für geänderte und zusätzliche Leistungen aufgrund eigener Sachkenntnis zu prüfen und die Preisermittlungsgrundlagen des Hauptvertrages zutreffend zu beurteilen. Er hat deswegen den BMBau aufgefordert, im Einvernehmen mit den Länderbauverwaltungen darauf hinzuwirken, daß durch Fortbildungsmaßnahmen zumindest den Vergabesachbearbeitern in den Bauämtern ausreichende Kenntnisse der Kalkulation vermittelt werden. Der BMBau hat dies zugesagt und die Erörterung mit den Ländern aufgenommen. Der Bundesrechnungshof hält die Erledigung für vordringlich.

## 6 Überwachung der Bauausführung – Abnahme

Die Überwachung der Bauausführung auf ihre Vertragsmäßigkeit und die Abnahme der Bauleistungen obliegen den Bauämtern, die diese Aufgaben — auch bei für die Tauglichkeit und die Qualität des Bauwerks besonders wichtigen Leistungen — nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt erfüllt haben. Technisch nicht einwandfreie Leistungen wurden nicht rechtzeitig erkannt, was zu Schäden — vor allem bei Stahlbetonbauteilen — geführt hat. Außerdem wurden Abweichungen vom Vertrag, insbesondere

- die Lieferung von Bauteilen mit geringeren Abmessungen,
- die Verwendung von Baustoffen schlechterer Qualität,

— die Lieferung von betriebstechnischen Anlagenteilen, die die vereinbarten Leistungsdaten nicht erfüllten, nicht gerügt.

Nachteile für den Bund sind auch dadurch entstanden, daß Nachbesserungsansprüche wegen erkannter Mängel bei der Abnahme der Bauleistung nicht vorbehalten wurden und deshalb untergegangen sind.

Obwohl das Vergabehandbuch die Pflichten der Bauverwaltung bei der Bauüberwachung und die Rechtswirkungen der Abnahme ausführlich beschreibt, treten die dargestellten Mängel immer wieder auf. Der BMBau wird deshalb die Beachtung seiner Weisungen sicherstellen müssen.

## 7 Gewährleistung

Der Auftragnehmer hat nach § 13 VOB/B auch für solche Mängel einzustehen, die auf vertragswidriger Leistung beruhen und erst nach der Abnahme erkannt werden. Die Verjährungsfrist für Gewährleistungsansprüche wegen derartiger Leistungsmängel beträgt im Regelfall zwei Jahre.

Diese Gewährleistungsansprüche sind nicht immer rechtzeitig und mit der gebotenen Gründlichkeit verfolgt worden. Mehrmals wurden Ansprüche wegen erkannter Mängel erst so spät erhoben, daß die Auftragnehmer sich auf die inzwischen eingetretene Verjährung berufen konnten; die Mängel mußten daraufhin im Rahmen der Bauunterhaltung zu Lasten des Bundes beseitigt werden. Für die zu späte Geltendmachung der Ansprüche war mitursächlich, daß die Behörden, welche die Bauwerke zur Nutzung übernommen hatten, trotz eindeutiger Regelungen in den RBBau die Bauämter nicht rechtzeitig und ausreichend über aufgetretene Mängel unterrichtet hatten.

Der Bundesrechnungshof sieht es als notwendig an, die nutzenden Behörden zur unverzüglichen Mitteilung erkannter oder vermuteter Mängel und die Bauämter zur sorgfältigen Überwachung der Verjährungsfristen und zu raschem Handeln zu veranlassen.

In einigen Fällen sind Gewährleistungsansprüche nicht nachdrücklich genug verfolgt worden. Die Bauämter haben die Ursachen von Mängeln nicht eindeutig geklärt, trotz erkennbar unbegründeter Weigerungen von Auftragnehmern auf die weitere Verfolgung von Ansprüchen verzichtet oder sich mit unzulänglichen Nachbesserungen oder einer zu geringen Minderung der Vergütung begnügt.

Der Bundesrechnungshof hält eine gründlichere Verfolgung derartiger Ansprüche durch die Bauämter und eine entsprechende Überwachung durch die Aufsichtsbehörden für notwendig.

## 8 Abrechnung

### 8.1 Prüfung der Rechnungen

Nach § 14 VOB/B haben die Auftragnehmer ihre Leistungen prüfbar abzurechnen und der Rechnung die zum Nachweis von Art und Umfang der Arbeiten erforderlichen Unterlagen beizufügen. Einzelheiten über die Ermittlung des Leistungsumfangs und die Art der Berechnung bei den verschiedenen Bauleistungen ergeben sich aus den Allgemeinen Technischen Vorschriften (VOB/C), die jeweils als Vertragsbestandteile vereinbart werden.

Die Bauämter haben häufig unzulängliche Rechnungen, insbesondere solche mit unzureichenden Nachweisen des Leistungsumfangs, angenommen. Dadurch wurde die Prüfung erschwert und verzögert.

Außerdem führte die unzureichende Prüfung der Rechnungen durch die Bauämter in erheblichem Umfang zu Überzahlungen. Diese entstanden vor allem dadurch, daß

- der Umfang der erbrachten Leistungen nicht zutreffend festgestellt wurde,
- die Abrechnungsregeln der VOB/C oder andere für die Vergütung maßgebende vertragliche Vereinbarungen nicht beachtet wurden,
- Nebenleistungen gesondert bezahlt wurden, die bereits mit den Preisen für die Hauptleistung abgegolten waren,
- Stundenlohnarbeiten bezahlt wurden, ohne daß Nachweise über die tatsächlich abgeleistete Zeit vorlagen.

In einigen Fällen sind auch Leistungen, die zwar im Vertrag vorgesehen, tatsächlich aber nicht erbracht worden waren, bezahlt worden, um damit ausgeführte, aber nicht im Vertrag erfaßte Leistungen, abzugelten. Besonders zahlreiche und schwerwiegende Fehler der Finanzbauverwaltungen haben sich bei der Abrechnung von Tiefbauarbeiten ergeben.

Der Bundesrechnungshof sieht die Regelungen in der VOB für die Ermittlung der Vergütung als ausreichend an. Er führt die Fehler ausschließlich auf die Unkenntnis oder Mißachtung dieser Regelungen sowie auf mangelnde Sorgfalt bei der Prüfung

### 9 Strafrechtlich zu würdigendes Fehlverhalten

Ein Teil der Fehler, die bei der Vergabe, Bauüberwachung und Abrechnung entstanden sind, ist auf straf- und disziplinarrechtlich zu würdigendes Fehlverhalten von einzelnen Bediensteten zurückzuführen. Feststellungen über Begünstigungen einzelner Unternehmen bei der Vergabe, bewußt falsche Abrechnung von Bauleistungen und Übernahme von Leistungen für Auftragnehmer durch Bedienstete haben jedoch ergeben, daß die Zahl und der Um-

fang der Rechnungen zurück und hält eine wesentliche Verbesserung der Bearbeitung für dringend geboten.

Die durch solche Fehler verursachten, bei Prüfungen durch den Bundesrechnungshof oder die Vorprüfungsstellen festgestellten Überzahlungen sind zudem nicht immer mit dem gebotenen Nachdruck zurückgefordert worden. Die Bauämter haben häufig — auch um eigene Fehler nicht deutlich werden zu lassen — zu hohe Zahlungen als begründet darzustellen versucht. Sie waren mitunter erst nach mehrmaliger Aufforderung bereit, Ansprüche auf Rückzahlung zu erheben.

Auch insoweit sind eine sorgfältigere Bearbeitung und eine wirksamere Überwachung durch die Aufsichtsbehörden unerlässlich.

### 8.2 Fristen für Zahlungen und Rechnungslegung

Nach § 16 Nr. 3 VOB/B sind die Schlußzahlungen für Bauleistungen innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Rechnung zu leisten. Nach den RBBau ist für Baumaßnahmen — abhängig von ihrer Größe — innerhalb von drei bis zehn Monaten nach Fertigstellung Rechnung zu legen. Diese Fristen werden oft erheblich überschritten.

Derartige Verzögerungen entstanden — abgesehen von Mängeln der Abrechnungsunterlagen — vor allem dadurch, daß das Bauleitungspersonal nach Fertigstellung des Bauwerks abgezogen und die Abrechnung anderen Bediensteten übertragen wurde, die sich erst einarbeiten mußten. In einigen Fällen war aber auch erkennbar, daß das Bauamt die Abrechnung als nachrangige Aufgabe gegenüber der Herstellung eines Bauwerks angesehen hatte.

Eine Beschleunigung der Zahlungen und der Rechnungslegung ist erforderlich. Verbesserungen sind möglich, wenn entsprechend den Regelungen der VOB bereits während der Baudurchführung der Umfang einzelner fertiggestellter Teilleistungen ermittelt und dadurch der Bearbeitungsaufwand für die Schlußzahlung verringert wird. Außerdem sollte angestrebt werden, das während der Bauausführung tätige Personal auch für die Abrechnung einzusetzen.

fang derartiger Fälle — gemessen am Umfang des Verwaltungshandelns insgesamt — sehr gering sind. Die Feststellungen können deshalb nicht verallgemeinert werden. Sie lassen insbesondere keine negativen Schlüsse auf die Zuverlässigkeit der Bauverwaltung im ganzen zu.

Der Bundesrechnungshof ist aber in einigen Fällen zu dem Ergebnis gekommen, daß das Fehlverhalten

durch Organisationsmängel, unzureichende Aufsicht und ungenügende Belehrung der Bediensteten über ihre Pflichten mitverursacht worden ist. Er hat die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden unterrichtet und sie aufgefordert, ihre Tätigkeit insoweit

zu verstärken und Organisationsschwächen zu beheben; dies wurde zugesagt. Die erforderlichen straf- und disziplinarrechtlichen Maßnahmen sind eingeleitet, Schadensersatzansprüche sind erhoben worden.

## 10 Einsatz freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure

### 10.1 Abschluß von Verträgen

Bei Baumaßnahmen des Bundes werden seit langem freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure in erheblichem Umfang bei der Planung, Bauüberwachung und Abrechnung eingesetzt. Einzelheiten über die Auswahlkriterien und die Gestaltung der Verträge mit den Freischaffenden sind in den RBBau geregelt.

Die hierin verbindlich vorgeschriebenen schriftlichen Verträge sind im Regelfalle zu spät abgeschlossen worden, meist erst, nachdem schon umfangreiche Leistungen erbracht und hohe Zahlungen gewährt worden waren. In einigen Fällen sind schriftliche Vereinbarungen sogar unterlassen worden.

Der Bundesrechnungshof hat den zu späten Abschluß der Verträge und die Leistung vertraglich nicht gedeckter Zahlungen beanstandet. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit müssen Aufgaben und Ansprüche der Beteiligten — insbesondere Art und Umfang der Leistungen, Höhe der Vergütung, Haftung — eindeutig und abschließend schriftlich geregelt werden, bevor mit der Ausführung begonnen wird. Nur auf diese Weise können Meinungsverschiedenheiten über die Leistungspflicht und den Vergütungsanspruch, wie sie sich in den vergangenen Jahren häufig ergeben haben, vermieden werden.

## 11 Bauunterhaltung

Die Ausgaben für die Instandhaltung und Instandsetzung der zivilen und militärischen Liegenschaften des Bundes sind stetig gewachsen. Im Jahre 1983 wurden nahezu 30 v. H. der von den Finanzbauverwaltungen veranlaßten Ausgaben für die Bauunterhaltung verwendet. Der Anteil hat sich damit gegenüber dem Jahre 1970 fast verdoppelt; mit einem weiteren Ansteigen ist zu rechnen.

Die fachgerechte und werterhaltende Bauunterhaltung ist eine wichtige Daueraufgabe der Bauverwaltungen, deren Bedeutung noch zunehmen wird. Angesichts der knapp bemessenen Haushaltsansätze kann diese Aufgabe nur wirksam erfüllt werden, wenn die Mittel bestimmungsgemäß verwendet und die erforderlichen Maßnahmen ihrer Dringlichkeit entsprechend ausgewählt und sorgfältig vorbereitet werden.

Diese Voraussetzungen wurden nicht von allen Behörden in gleicher Weise erfüllt. So ließ der BMVg trotz dringenden Instandhaltungsbedarfs für die

Der BMBau wird die Beachtung seiner Weisungen sicherstellen müssen.

### 10.2 Überwachung durch die Bauverwaltung

Soweit durch die Tätigkeit freiberuflicher Architekten und Ingenieure Fehler bei der Planung, Leistungsbeschreibung, Überwachung und Abrechnung entstanden sind, haben die deswegen beanstandeten Bauverwaltungen gelegentlich die Ansicht vertreten, sie seien hierfür nicht verantwortlich.

Diese Auffassung ist irrig. Die Bauverwaltung ist als Garant für die Wahrung der Interessen des Bundes — unbeschadet der Haftung der freiberuflich Tätigen — verpflichtet, für die Herstellung funktionstüchtiger, mängelfreier und wirtschaftlicher Bauwerke zu sorgen. Beim Einsatz freiberuflich Tätiger hat die Bauverwaltung dieser Gesamtverantwortung, die auch die Wahrnehmung der Bauherrenfunktionen einschließt, dadurch zu genügen, daß sie die Vertragserfüllung in allen Bereichen sachgerecht und wirksam überwacht, insbesondere die Wirtschaftlichkeit der vorgesehenen Lösungen gründlich überprüft und die ordnungsgemäße Bauüberwachung und Abrechnung zumindest durch ausreichende Stichproben sicherstellt.

Der BMBau muß dafür sorgen, daß die Bauverwaltungen diese Grundsätze beachten.

Bauunterhaltung vorgesehene Mittel in mehreren Fällen bestimmungswidrig für Um- und Erweiterungsbauten mit Kosten von mehreren Millionen DM verwenden. Außerdem haben nur wenige Bauverwaltungen Überlegungen über die längerfristige kontinuierliche Unterhaltung des von ihnen zu betreuenden Liegenschaftsbestandes angestellt; in der Regel wurde der Unterhaltungsbedarf nur kurzfristig für ein Jahr im voraus festgestellt. Die Dringlichkeit und Bedeutung der notwendigen Maßnahmen wurde nicht immer zutreffend eingeschätzt. In einigen Fällen wurde dem Bestreben, für die Bauunterhaltung vorgesehene und an das Jährlichkeitsprinzip gebundene Mittel fristgerecht auszus schöpfen, offensichtlich der Vorrang vor der umfassenden Vorbereitung notwendiger größerer Maßnahmen eingeräumt. Auf diese Weise wurden Ausgaben für Schönheitsreparaturen geleistet, die zweckmäßiger zur Beseitigung von Schäden an der Gebäudesubstanz hätten eingesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof führt diese Mängel auch darauf zurück, daß einige Bauverwaltungen in der Planung und Durchführung von Neubauvorhaben eine reizvollere Aufgabe als in der Bauunterhaltung sehen. Außerdem verfügen nicht alle Bediensteten über umfassende Kenntnisse des baulichen Zustandes der von ihnen zu betreuenden Liegenschaften. Einige Behörden haben auch erkennen lassen, daß sie die Instandhaltung der Liegenschaften eher als Aufgabe der Nutzer ansehen. Der Bundesrechnungshof hat deswegen bereits den BMBau gebeten, in den RBBau klarzustellen, daß auch nach der Übergabe eines fertiggestellten Bauwerks unabhängig von den Aufgaben des Nutzers die fachliche

Verantwortung der Bauverwaltung für die ordnungsgemäße Instandhaltung unberührt bleibt; dies ist inzwischen geschehen.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, daß der BMBau die Bauverwaltungen auf die Bedeutung einer fachgerechten Bauunterhaltung hinweist und sie zu einer längerfristigen Planung des Bedarfs anhält; außerdem hat er sicherzustellen, daß die Bauunterhaltungsmittel bestimmungsgemäß verwendet werden.

Der Bericht ist vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 9. September 1985





