

Kapitel 1208 Staatlicher Hochbau

20 Mängel bei der Durchführung von Bauunterhaltungsaufgaben

Bauunterhaltungsmaßnahmen in einem Bauamt wurden nur selten ausreichend geplant und ordnungsgemäß ausgeschrieben. Freihändige Vergaben und fehlende Überwachung der Arbeiten führten häufig zu überhöhten oder unzutreffenden Abrechnungen. Dies kann vor allem durch ein konsequentes Controlling vermieden werden.

1 Vorbemerkung

Die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen ist eine der wesentlichen Aufgaben der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung. Die im Einzelfall anfallenden Ausgabenvolumina sind zwar – im Verhältnis zu den Großen Baumaßnahmen – von geringer Bedeutung; in der Addition ergeben sich jedoch auch in diesem Bereich erhebliche Summen. So wurden für den reinen Bauunterhalt (Maßnahmen ohne wesentliche Wertverbesserung) im Hj. 1997 über 240 Mio. DM ausgegeben, was etwa einem Viertel der gesamten Bauausgaben entsprach. Die hierfür im StHpl. ausgewiesenen Mittel werden jährlich anteilig auf die Oberfinanzdirektionen und von dort auf den nachgeordneten Bereich der Hochbauämter verteilt.

Ein Teil dieser Mittel wird für den sog. Kleinen Bauunterhalt (kleinere Unterhaltungs- und Wartungsarbeiten bis zu Gesamtbaukosten (GBK) von 150 000 DM im Einzelfall) ausgegeben. Für die entsprechenden Maßnahmen, die das Bauamt mit diesen Pauschalmitteln in eigener Verantwortung plant und durchführt, sind keine Haushaltsunterlagen zu erstellen. Auf diese Weise soll schnell und unbürokratisch auf aktuelle Bedürfnisse reagiert werden.

Größere Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen (Maßnahmen mit GBK über 150 000 DM, ohne Kostengrenze nach oben) erfordern zunächst eine Abstimmung der Gesamtkonzeption aller Einzelmaßnahmen mit der OFD. Auf der Grundlage eines von der OFD genehmigten Jahresbauprogramms erstellt das Bauamt im Einzelfall dann die Haushaltsunterlage in Form einer Bauunterlage. Diese wird vom Bauamt selbst auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Berücksichtigung der Baufolgekosten geprüft und vom Amtsvorstand genehmigt. Darauf aufbauend fertigt das Bauamt anschließend die Ausführungsunterlagen in eigener Verantwortung.

Nach § 55 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Eine solche Ausnahme gilt z.B. bei Maßnahmen im Rahmen des kleinen Bauunterhalts. Aufträge mit einer zu erwartenden Vergütung bis zu 5 000 DM kann der zuständige Bauleiter in eigener Zuständigkeit mit sog. Bestellscheinen erteilen. Allerdings sind auch diese kleinen Arbeiten soweit wie möglich dem Wettbewerb zu unterstellen; zumindest muß die Wirtschaftlichkeit der Auftragerteilung nachgewiesen werden (z.B. an Hand von Vergleichspreisen). Eine weitere Ausnahme stellen die sog. Zeitverträge dar, die für jährlich wiederkehrende, voraussehbare kleine Unterhaltungsarbeiten in Form von Sammelverträgen geschlossen werden können. Auch diese Zeitverträge unterliegen dem Wettbewerb. Die im Verlauf des Vertragsjahres anfallenden Arbeiten können dann auf der Grundlage eines solchen Zeitvertrags ohne erneute Ausschreibung in Auftrag gegeben und ausgeführt werden.

Seit 1997 liegt einer der Prüfungsschwerpunkte des RH bei der Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der ohnehin sehr knappen Bauunterhaltungsmittel.

2 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

1998 prüfte der RH zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Jahresrechnungen eines Bauamtes der Jahre 1995 bis 1997. Grundlage der Prüfungen waren erstmals nicht nur die Bauausgabebücher und die Rechnungsunterlagen. An Hand der beim Bauamt im Bauinformationssystem (BIS) gespeicherten Daten wurde durch Verknüpfungen vielmehr zunächst analysiert, ob bei Vorhaben, Gewerken usw. Auffälligkeiten festzustellen waren. Diesen Auffälligkeiten wurde anschließend gezielt an Hand der übrigen Unterlagen sowie auch bei Ortsbesichtigungen nachgegangen. Bei den Überprüfungen ging es sowohl um grundsätzliche Verfahrensfragen und Abrechnungspraktiken als auch um Fragen der Wirtschaftlichkeit.

Das geprüfte Bauamt betreut einen Bestand von rd. 1 300 Gebäuden mit einem Friedensneubauwert 1914 von rd. 157 Mio. DM (entspr. Neuwert rd. 3 140 Mio. DM). Im Prüfungszeitraum hatte die OFD dem Bauamt jährliche Bauunterhaltungsmittel zwischen 16 und 20 Mio. DM zugeteilt, die zu Jahresbeginn amtsintern auf die mit der Betreuung der einzelnen Bauunterhaltungsbezirke betrauten Bediensteten verteilt wurden.

Ein funktionierendes Controlling von Verfahren und Ausgaben konnte der RH nicht feststellen. So wurden umfangreiche Bauleistungen (Maßnahmen mit GBK über 150 000 DM) häufig ohne Planung, Kostenveranschlagung und Wettbewerb abgewickelt. Eine (vom Amtsvorstand genehmigte) Bauunterlage konnte nur in wenigen Fällen vorgelegt werden. Im Interesse eines wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit den seit vielen Jahren ohnehin knappen Mitteln für den Bauunterhalt hielte der RH diese Schritte generell für unverzichtbar.

Übersicht 1 zeigt auffällig hohe Ausgaben für den Bauunterhalt bei einzelnen, in der Prüfung herausgegriffenen Gebäuden. In allen Fällen fehlte die bei GBK von über 150 000 DM erforderliche Bauunterlage.

Übersicht 1

Bauausgaben 1995 bis 1997

Gebäude Nr.	Jahresausgaben (DM)			Summe
	1995	1996	1997	
1	520 887	1 118 447	601 301	2 240 634
2	525 678	738 353	328 883	1 592 913
3	195 874	551 196	510 534	1 257 602
4	215 453	483 991	475 823	1 175 266
5	343 149	469 191	225 675	1 038 014
6	556 763	183 295	165 476	905 533
7	371 590	136 010	231 171	738 771

Das Fehlen einer gesicherten Planung und Kostenfestlegung hatte zur Folge, daß in den meisten Fällen keine Leistungsverzeichnisse und Mengenermittlungen erstellt und somit auch keine Ausschreibungen durchgeführt wurden. Die Auswertung der Abrechnungsbelege ergab, daß selbst große Aufträge nahezu ausschließlich im Bestellscheinverfahren vergeben wurden. Zeitlich und inhaltlich zusammengehörende Leistungen wurden in mehrere Kleinaufträge gestückelt, anstatt sie zusammenzufassen und dem Wettbewerb (öffentlich oder auch beschränkt) zu unterstellen.

Die Arbeiten wurden überwiegend auf Stundenlohnbasis durchgeführt und abgerechnet, nicht aber auf der konkreten Grundlage einer Leistungsbeschreibung sowie einer darauf aufbauenden Preiskalkulation eines Bieters. Nach den Erfahrungen des RH führt das in der Regel zu deutlich überzogenen Gesamtpreisen; zudem sind die Abrechnungen mit vertretbarem Aufwand kaum nachzuvollziehen. Für die Handelnden hatte dies den „Vorteil“, die ihnen zugewiesenen Mittel rasch, ohne bürokratische Hemmnisse und ohne Kontrolle von oben ausgeben zu können. Ein solches Vorgehen wird immer wieder auch damit begründet, daß gerade bei Unterhaltungsarbeiten im Baubestand eine vorherige Preiskalkulation kaum möglich sei und man im übrigen ja rasch und unbürokratisch arbeiten wolle; das Nutzerinteresse stünde im Vordergrund. Der RH verglich diese Rechnungen nach Stundenlohn mit solchen nach marktüblichen Preisen und stellte überhöhte Abrechnungen von bis zu 30 % fest. Darüber hinaus wurden Abrechnungsfehler und Doppelberechnungen festgestellt. In mehreren Fällen ergab die örtliche Überprüfung sogar, daß bezahlten Rechnungen überhaupt keine Leistung gegenüber stand.

Die immer wieder ohne Wettbewerb erteilten Aufträge konzentrierten sich in auffälliger Weise auf wenige Firmen. In Übersicht 2 ist die Verteilung derartiger Aufträge im Prüfungszeitraum mit den jeweiligen Abrechnungssummen dargestellt.

Übersicht 2

Verteilung der Aufträge

Firma	Gewerk	Anzahl der Aufträge	Abrechnungs- summe (DM)
A	Innenausbau und Isolierungsarbeiten	672	4 423 921
B	Rohbauarbeiten	134	1 742 583
C	Dachdeckungsarbeiten	218	1 616 408
D	Raumausstattung	200	1 331 419
E	Rohbauarbeiten	187	1 145 082
F	Tischlerarbeiten	505	1 111 369
G	Schlosserarbeiten	572	790 986
H	Malerarbeiten	194	779 696
I	Dachdeckungsarbeiten	106	505 458
K	Sanierungen, Abbrucharbeiten	100	358 983

Dem RH ist bewußt, daß die Ausschreibung gerade kleinerer Arbeiten häufig sehr personal- sowie vor allem zeitintensiv ist. In den Jahreszeitverträgen, mit denen derartige, jährlich wiederkehrende und voraussehbare kleine Unterhaltungsarbeiten zu vorher, nach einem Wettbewerb vereinbarten Preisen rasch und unbürokratisch in Auftrag gegeben werden können, sieht der RH jedoch – sofern sie richtig angewendet werden – ein geeignetes Instrument für die rasche Erledigung derartiger kleinerer Arbeiten.

3 Beispiele

Aus der Fülle der beanstandeten Rechnungen werden nachfolgend Instandsetzungs- und Instandhaltungsarbeiten an drei Gebäuden herausgegriffen, die beispielhaft verdeutlichen sollen, wie fehlerhaft und nachteilig für das Land teilweise bei der Beauftragung, Überwachung und Abrechnung der Arbeiten in diesem Bauamt vorgegangen wurde.

3.1 Gebäude X

Im Prüfungszeitraum hatte eine einzige Firma bei diesem Gebäude mit 56 Kostenbelegen insgesamt rd. 457 000 DM abgerechnet. Hiervon waren lediglich sieben Belege mit zusammen rd. 218 000 DM nach Leistungspreisen abgerechnet; mit den restlichen 49 Belegen wurden auf Grund von Bestellscheinen (zulässig maximal 5 000 DM im Einzelfall) Leistungen auf Stundenlohnbasis mit rd. 239 000 DM berechnet, ein Umfang, der auf eine regelwidrige Stückelung größerer Aufträge schließen läßt.

Diese Firma wurde u.a. nach beschränkter Ausschreibung mit der Reinigung und Sanierung abgehängter Decken beauftragt. Bei der Prüfung wurde festgestellt, daß Leistungen in Höhe von rd. 24 000 DM zu viel abgerechnet worden waren.

In den Büroräumen führte die gleiche Firma auch Malerarbeiten auf Stundenlohnbasis aus. Rechnet man die abgerechneten Kosten auf die behandelte Fläche um, ergeben sich für die Anstriche – überhöhte – Einheitspreise von 62 bis 325 DM/m². Für Schleifen, Grundanstrich und Schlußanstrich von 29 m² Fensterbänken wurden rd. 14 653 DM abgerechnet, was einem – ebenfalls überhöhten – Einheitspreis von 505 DM/m² entspricht.

Bei Taglohnarbeiten waren außerdem bestimmte Arbeitskräfte am gleichen Tag auf zwei verschiedenen Taglohnberichten und bei unterschiedlichen Maßnahmen aufgeführt. Allein hieraus errechnet sich eine Überzahlung von rd. 4 500 DM.

Ferner wurde diese Firma durch 22 Bestellscheine mit Rohrisolierarbeiten in der Heizzentrale beauftragt. Auf 19 Kostenrechnungen verteilt wurden rd. 96 500 DM abgerechnet. Abgesehen davon, daß auch diese Leistung in einem Leistungsverzeichnis erfaßt und dem Wettbewerb hätte unterstellt werden müssen, wurde bei der örtlichen Überprüfung festgestellt, daß anstatt der abgerechneten Menge von etwa 500 m² nur rd. 300 m² Blechummantelung ausgeführt wurden. Auf die tatsächlich ausgeführte Menge bezogen errechnet sich ein Einheitspreis von etwa 320 DM/m², während der im Wettbewerb erzielbare Preis bei rd. 100 DM/m² liegen würde.

Von einer anderen Firma wurden Tischlerarbeiten für insgesamt rd. 177 000 DM abgerechnet. Auch diese Arbeiten waren nicht dem Wettbewerb unterstellt. Alle Vergaben erfolgten freihändig; bei vier Aufträgen lagen Vergleichsangebote vor; die restlichen Aufträge wurden mit 26 Bestellscheinen erteilt.

Eine weitere Firma wurde an Hand von acht Einzelaufträgen nach Zeitvertrag mit umfangreichen Arbeiten zur Sanierung eines Flachdaches beauftragt. Nach den Prüfungsfeststellungen wurden bei diesen Arbeiten über 660 m² zu viel abgerechnet, was einem Überzahlungsbetrag von knapp 30 000 DM entspricht.

3.2 Gebäude Y

Obwohl dieser Neubau erst wenige Jahre zuvor fertiggestellt worden war, wurden für Bauunterhaltungsmaßnahmen im Prüfungszeitraum rd. 1 257 000 DM ausgegeben.

Für Fußboden- und Malerarbeiten stellte eine Firma rd. 92 920 DM auf Zeit- und Materialnachweis in Rechnung. Nach Vergleich der Aufzeichnungen des Nutzers, der die Anwesenheit der Firmenbediensteten bestimmungsgemäß festgehalten hatte, mit den Stundenlohnabrechnungen der Firma wurden rd. 148 Stunden = rd. 12 500 DM zu viel abgerechnet.

Für Fensterinstandsetzungsarbeiten berechnete eine andere Firma 239 Stunden. Nach Abgleich mit den Aufzeichnungen des Nutzers berechnete auch diese Firma zu viele Stunden, nämlich 121 Stunden = rd. 7 600 DM.

Eine weitere Firma führte Isolierarbeiten an Dampf-, Kondensat- und Abluftleitungen auf Stundenlohnbasis durch. Abgerechnet wurden rd. 1 188 Stunden zu rd. 92 000 DM. Auch hier erbrachte die Prüfung deutliche Anzeichen für eine Überzahlung von etwa ein Drittel der Stunden = rd. 30 000 DM.

Schließlich führte eine weitere Firma im Prüfungszeitraum auf Zeitnachweis Reparaturarbeiten am Kondensatnetz der Dampfkesselanlage und anderer Einrichtungen aus. Für 370 h in Rechnung gestellte Monteurstunden = rd. 33 000 DM fand sich in den Aufzeichnungen des Nutzers kein Nachweis, während für andere Arbeiten Nachweise vorhanden waren.

Unabhängig von diesen Auffälligkeiten dürften derartig umfangreiche Bauunterhaltungsarbeiten nur wenige Jahre nach Baufertigstellung eigentlich nicht anfallen. Neben einer sehr großzügigen Einstellung des Bauamts bezüglich der durchgeführten Arbeiten dürften auch Planungs- und/oder Ausführungsfehler beim Neubau Grund hierfür gewesen sein.

3.3 Gebäude Z

Im Prüfungszeitraum wurden mit 94 Kostenrechnungen rd. 287 000 DM für Bauunterhaltungsmaßnahmen abgerechnet; hiervon entfielen allein 43 Kostenrechnungen auf eine Firma. Mit einer einzigen Ausnahme wurden hierbei alle Leistungen im Bestellscheinverfahren, also freihändig vergeben. An ein und denselben Tagen wurden 2–3 Bestellscheine an diese Firma ausgestellt. Die Prüfungen vor Ort zeigten ein völlig unwirtschaftliches Preis/Leistungsverhältnis, zu hohe Abrechnungen sowie auch Doppelberechnungen. Für das Abschlagen und Erneuern von 8 m² Putz wurden z.B. rd. 4 162 DM berechnet und bezahlt, was einem – weit überhöhten – Einheitspreis von 520 DM/m² entspricht.

Bei den Malerarbeiten, die ebenfalls von dieser Firma ausgeführt worden sind, fielen nicht nur überzogene Stundenabrechnungen ins Gewicht, sondern auch überhöhte Materialmengen und Materialpreise. Für den Neuanstrich der Eingangstür wurden z.B. rd. 7 000 DM in Rechnung gestellt und bezahlt, umgerechnet rd. 400 DM/m².

4 Zusammenfassung

Nahezu alle festgestellten Mängel hatten ihre Ursache zunächst in einer fehlenden Bau- und Kostenplanung. Ohne konkrete Planung gab es keine Grundlagen für Mengenermittlungen und Ausschreibungen, ohne Kostenfestlegung keine Grundlage für das Controlling. So wählte man den vermeintlich einfachen, weil raschen Weg der direkten Beauftragung einer Firma (häufig einer Firma, mit der man ohnehin seit Jahren zusammenarbeitete) und eine Ausführung auf Stundenlohnbasis. Für das Land ist eine derartige Vorgehensweise allerdings meist die kostspieligste Methode, die Instandhaltung seines Gebäudebestandes sicherzustellen. Stundenlohnarbeiten und deren Abrechnung sind, wie die Prüfung deutlich gezeigt hat, kaum zu kontrollieren. In den meisten Fällen führen sie zu deutlich überhöhten Preisen im Verhältnis zu solchen Preisen, die im Wettbewerb entstanden sind.

Die vielfältigen Feststellungen deuten darauf hin, daß Bauunterhaltsleistungen durch das Bauamt übererteut eingekauft wurden (in den geprüften Bereichen nach Berechnungen des RH um bis zu 30 %), oder anders ausgedrückt, daß mit den vorhandenen, stets als nicht ausreichend beklagten Haushaltsmitteln deutlich mehr hätte bewirkt werden können, wenn die bestehenden Regelungen auch wirklich angewendet und die hohen Fehlerquoten abgestellt worden wären.

Die Aufarbeitung der Feststellungen durch die Verwaltung ist noch im Gange; insoweit ist das Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Zur Klärung evtl. strafrechtlicher Aspekte hat die vorgesetzte Dienststelle die Staatsanwaltschaft eingeschaltet.

5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM verwies in seiner Stellungnahme auf neu eingeführte Regelungen und Instrumentarien, die dazu beitragen sollen, daß künftig die beschriebenen Fehlleistungen nicht mehr vorkommen. So sei zu Beginn des Jahres 1999 nach einjährigem

Probelauf eine Vergabedatenbank bei den Ämtern eingeführt werden. Seither müssen sämtliche Aufträge eines Amtes, einschließlich der mit Bestellschein erteilten Kleinaufträge, über diese Datenbank erfaßt werden. Der hieraus resultierende umfassende Überblick über das Vergabewesen solle die Amtsleitung und das Controlling bei ihrer Prüf- und Kontrolltätigkeit unterstützen.

Die Ausschreibung von Zeitverträgen dürfe nicht mehr im Auf- und Angebotsverfahren, sondern nur noch im Angebotsverfahren erfolgen. Das neue Verfahren zwingt dazu, den tatsächlichen Instandhaltungs- und Reparaturbedarf der Gebäude zu erfassen und damit zwangsläufig eine Bau- und Kostenplanung für die Bauunterhaltungsarbeiten zu betreiben. Es solle überdies verhindern, daß Bauunterhaltsleistungen ausschließlich auf Stundenlohnbasis vergeben werden.

Zu den Einzelfeststellungen könne wegen der laufenden Ermittlungen nicht Stellung genommen werden. Allerdings betont das FM, daß aus den bei dieser Prüfung festgestellten Fehlleistungen nicht auf die gesamte Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung geschlossen werden dürfe.

6 Schlußbemerkung

Dem RH ist bewußt, daß die dargestellten Prüfungserkenntnisse lediglich Vorgänge in einem einzelnen Bauamt betreffen und aus den Feststellungen nicht auf die gesamte Bauverwaltung geschlossen werden darf. Weitere Prüfungen laufen bzw. stehen noch an. Der RH anerkennt auch die Konzeptionen und bestehenden Ansätze zur Optimierung der Arbeitsabläufe und Arbeitsqualitäten im Rahmen des neu aufgebauten Gebäudemanagements in den integrierten Staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern. Er hält es jedoch für geboten, der Instandhaltung des immensen Gebäudebestandes des Landes als Bestandteil des Gebäudemanagements der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung künftig mehr Gewicht und Aufmerksamkeit zu widmen. Hierzu bedarf es keiner grundsätzlich neuen Vorschriften, sondern ständigen Bemühens um eine konsequente Umsetzung der im wesentlichen bereits entwickelten Maßnahmen, wie z.B.

- Aufstellen strategischer Konzepte für die Bauunterhaltung,
- Erstellung und Pflege gesicherter Gebäudedaten,
- Bedarfsgerechte, qualifizierte Bereitstellung der Bauunterhaltungsmittel,
- Erstellen von Bemessungskriterien und Prioritätenlisten,
- Qualifizierte Planung und Kostenermittlung unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
- Qualifizierte Vergabe nach dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung,
- Qualifizierte Überwachung der Arbeiten und Feststellungen der Rechnungen sowie
- Konsequentes Controlling.

Die im Gebäudemanagement tätigen Bediensteten sollten wie in der freien Wirtschaft durch verstärkte Aus- und Fortbildung zu Baumanagern geschult werden. Oberstes Ziel darf nicht sein, bei der Erhaltung und Pflege der ihnen anvertrauten Gebäude höchstmögliche Jahresumsätze zu erzielen, sondern mit wirtschaftlichem und sparsamem Mitteleinsatz den besten Nutzen zu erzielen.

Nach wie vor spricht sich der RH für die von ihm wiederholt empfohlene Delegation von Aufgaben und Zuständigkeiten aus. Nur eine solche Delegation ermöglicht eine rasche und wirtschaftliche Aufgabenerledigung. Delegation bedeutet jedoch nicht die Erlaubnis zu unkontrolliertem Handeln; Delegation erfordert vielmehr ein konsequentes Controlling, vor allem auch durch die jeweiligen Vorgesetzten.