



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2018

Nr. 4 Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 4 Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen

1 Verantwortung des Bauherrn

Dem Bauherrn obliegt als zentraler Entscheidungsinstanz die Gesamtheit der Führungs- und Managementaufgaben in allen Phasen eines Bauvorhabens von der Projektentwicklung und Programmdefinition über die Planung und Bauausführung bis zur Abrechnung und Dokumentation. Die Bauherrenaufgaben umfassen delegierbare und nicht delegierbare Tätigkeiten.

Nicht delegierbar ist die Projektleitung, die ein öffentlicher Bauherr aufgrund seiner Gesamtverantwortung selbst wahrnehmen muss. Dazu zählen z. B.

- die Bestimmung von Zielvorgaben,
- die Definition des Bauprogramms in quantitativer und qualitativer Hinsicht,
- der Aufbau einer effektiven Projektorganisation,
- die Bereitstellung von Grundstücken und Haushaltsmitteln,
- die Auswahl fachkundiger und leistungsfähiger Vertragspartner,
- die projektbegleitende Kontrolle und Qualitätssicherung der von Auftragnehmern erbrachten Leistungen sowie
- grundsätzlich alle Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherrn verpflichten oder ihm aufgrund gesetzlicher Bestimmungen obliegen¹⁶⁷.

Zu den delegierbaren Bauherrenaufgaben gehört die Projektsteuerung. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Management- und Controllingtätigkeiten, die Bauherren bei der Steuerung und Koordination der Geschehensabläufe in den folgenden Handlungsbereichen unterstützen sollen:

- Organisation, Koordination, Information und Dokumentation,
- Vertragsmanagement,
- Überwachung der Quantitäten und Qualitäten,
- Kostenplanung und Kostenkontrolle,
- Terminplanung und -steuerung.

Gemeinden, die als Bauherren tätig werden, tragen die Gesamtverantwortung dafür, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Baumaßnahmen innerhalb des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens wirtschaftlich, funktionsgerecht und mängelfrei ausgeführt werden und den qualitativen und rechtlichen Anforderungen entsprechen. Dies gilt unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die Aufgaben Dritten (Architektur- und Ingenieurbüros, Projektsteuerern, baugewerblichen Unternehmen) übertragen werden. Diese Gesamtverantwortung besteht ungeachtet des Haftungsumfangs freiberuflicher und sonstiger Auftragnehmer; sie ist durch das Haushalts- und Vergaberecht, das öffentliche und private Baurecht und die sonstigen für die Durchführung von Bauprojekten maßgeblichen Vorschriften begründet.

Wesentliche Einflussgröße für den Projekterfolg ist die Bauherrenkompetenz. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in den von ihr beschlossenen Leitsätzen zum Management großer Baumaßnahmen auf Folgendes hingewiesen: „Der öffentliche Bauherr hat Pflichten,

¹⁶⁷ Zum Beispiel Gestaltung und Abschluss von Verträgen, Entscheidungen über Zeit, Qualität und Kosten, Einholung von Genehmigungen, Zustimmungen und Erlaubnissen, Anweisung von Zahlungen, Abnahme von Leistungen der Vertragspartner sowie Verfolgung von Mängel- und Schadenersatzansprüchen.

die er nicht delegieren kann. Für das Management von Baumaßnahmen sollte er sich deshalb selbst kompetent aufstellen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eigener baufachlicher, dem öffentlichen Interesse verpflichteter Sachverstand¹⁶⁸. Öffentliche Bauherren, die das nicht beachten und Leistungen ihrer Vertragspartner nicht fachkundig und effektiv überwachen, werden ihrer Bauherrenverantwortung nicht gerecht. Aufgrund von Problemen und Fehlentwicklungen in diesem Bereich hat auch der Deutsche Städtetag in einem Positionspapier gefordert, die Bauherrenfunktion in den Städten zu stärken und bauliche Expertise zu halten bzw. bedarfsgerecht zurückzugewinnen¹⁶⁹.

2 Grundlegende Probleme bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

Bei einer Vielzahl von Bauprüfungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass Bauherrenaufgaben insbesondere in kreisangehörigen Kommunen nicht ordnungsgemäß wahrgenommen wurden. Eine Ursache hierfür lag darin, dass Mitarbeiter und Leiter der für den Hochbau zuständigen Organisationseinheiten kreisangehöriger Gemeinden oftmals nicht über hinreichende Fachkenntnisse verfügten¹⁷⁰.

Im Einzelnen hat der Rechnungshof bei zahlreichen Bauprüfungen folgende typische Mängel und Fehlerquellen festgestellt:

- Fehlende oder ungenügende Ermittlung des quantitativen und qualitativen Bedarfs,
- unzureichende Nutzungskonzepte,
- unklare Führungsverantwortung und ineffiziente Projektorganisation, z. T. Übertragung wichtiger Bauherrenaufgaben an Dritte ohne oder mit mangelhaften Leistungsanforderungen,
- unterlassene Voruntersuchungen bei Baumaßnahmen im Bestand (Instandsetzungsbedarf, Bauschadensdiagnose, Flächenoptimierung und Nutzung von Flächenreserven),
- fehlerhafte und nicht den Anforderungen der DIN 276 entsprechende Kostermittlungen, u. a. „Schönrechnen“ von Projekten,
- Unterschätzung von finanziellen und technischen Risiken sowie mangelnde Risikoprävention,
- mangelnde Berücksichtigung von Folgekosten bei der Entwurfs- und Ausführungsplanung,

¹⁶⁸ Leitsätze zum Management großer Baumaßnahmen, beschlossen von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 4. Mai 2015 in Berlin, Tz. 2 Bauherrenkompetenz, S. 6 ff., https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere_Veroeffentlichungen/Leitsaetze_Baumassnahmen.pdf.

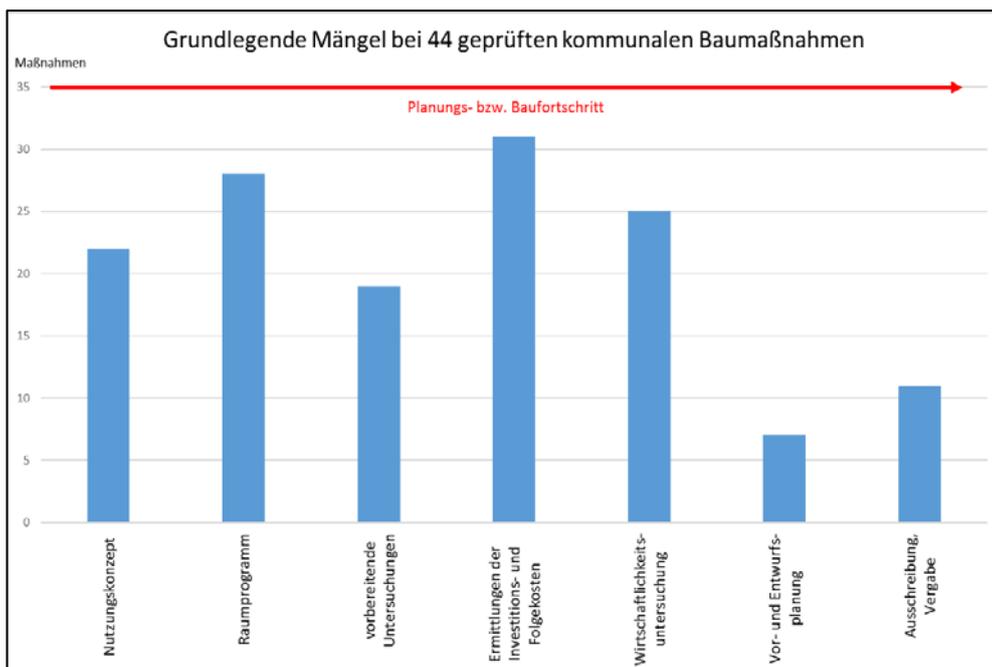
¹⁶⁹ Kommunales Bauwesen, Voraussetzungen für ein kostengerechtes, termintreues und effizientes Bauen in den Städten, Positionspapier des Deutschen Städtetages beschlossen vom Hauptausschuss am 26. November 2015 in Hamburg, S. 7, 9.

¹⁷⁰ So hat eine Umfrage in 107 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden ergeben, dass in den Verwaltungen von 32 Gemeinden (30 %) keine Ingenieure der Fachrichtung Architektur beschäftigt waren. Soweit Verbandsgemeinden Architekten beschäftigten, fehlte diesen in der Regel die für eine Tätigkeit in öffentlichen Bauverwaltungen wichtige Ausbildung für den gehobenen technischen Verwaltungsdienst (3. Einstiegsamt der Fachlaufbahn Naturwissenschaften und Technik). Zum Teil wurde bei Bauprüfungen auch festgestellt, dass grundlegende Kenntnisse wichtiger Rechtsvorschriften und technischer Regelwerke nicht vorhanden waren. Dies betraf z. B. das Bauvertrags- und das Vergaberecht, Bestimmungen der Landesbauordnung, das Förderrecht sowie die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

- fehlende oder mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹⁷¹, z. B. im Hinblick auf Standortalternativen und Realisierungsvarianten (Modernisierung und Erweiterung von Bestandsbauten vs. Neubau),
- zu geringe Detaillierung der Planungen, nicht fachgerecht aufeinander abgestimmte Teilplanungen und mangelnde Koordination der an der Planung Beteiligten,
- verfrühte Ausschreibung von Bauleistungen auf Grundlage nicht ausgereifter oder fehlender Ausführungsplanungen,
- unrealistische Terminplanungen,
- mangelnde Überwachung der Leistungen von freiberuflichen und gewerblichen Auftragnehmern,
- Rechtsverstöße bei der Vergabe von Planungs-, Beratungs- und Bauleistungen, z. B. Beeinflussung von Angebotswertungen durch sachfremde Erwägungen,
- unzureichende Kontrolle und Steuerung von Kosten und Terminen,
- Abnahme mangelhaft ausgeführter Bauleistungen,
- unzureichende oder unterlassene Verfolgung von Mängel- und Schadenersatzansprüchen,
- unterlassene Inspektionen und Bauwerksprüfungen im Bereich der Instandhaltung von Gebäuden, Straßen und Ingenieurbauwerken¹⁷² sowie dadurch bedingte Schäden.

¹⁷¹ Vgl. § 10 Abs. 1 GemHVO und Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2015, Az. B 1030 - ZBau - 4522.

¹⁷² Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Bericht nach § 111 LHO Abs. 1 über die Erhaltung und den Zustand der Brücken in kommunaler Baulast vom 10. Oktober 2013; Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2014, Nr. 15 - Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken - welche Konsequenzen folgen daraus für die Förderung und die Aufsichtsbehörden?



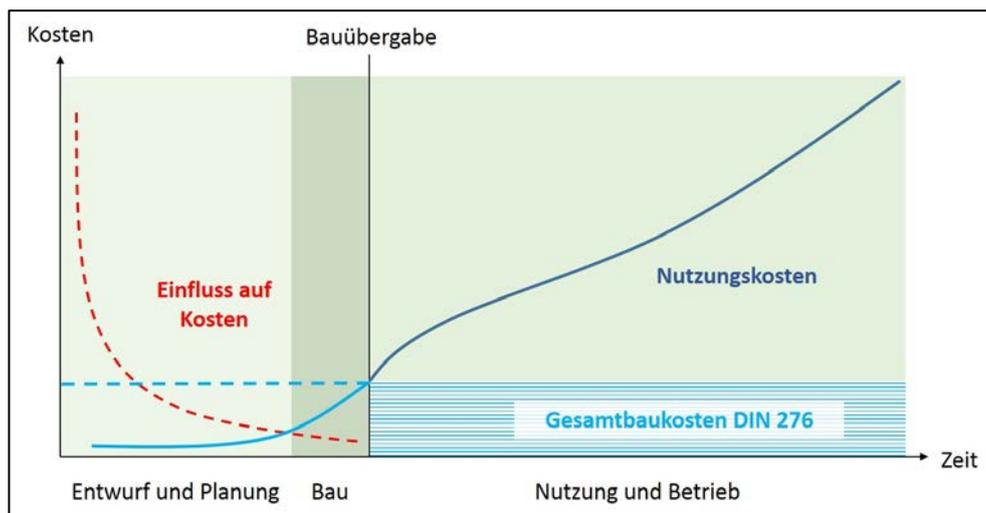
Die Grafik zeigt das Ergebnis der Auswertung von 44 mit Landesmitteln geförderten kommunalen Projekten. Schwerepunktmäßig wurden Mängel bei Nutzungskonzepten und Raumprogrammen, bei der Ermittlung der Investitions- und Folgekosten sowie bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgestellt. Diese Unterlagen wiesen entweder Fehler auf oder wurden zum Teil nicht erstellt.

Viele der aufgezeigten Probleme hingen damit zusammen, dass Kommunen die aus der Projektleitung resultierenden Aufgaben, Pflichten und Entscheidungsnotwendigkeiten in ihrer Tragweite nicht erkannten, unterschätzten und/oder der Meinung waren, diese weitgehend an Auftragnehmer, z. B. General- oder Totalunternehmer delegieren und sich damit eines Teils ihrer Bauherrenverantwortung entledigen zu können¹⁷³.

Vielfach wurden die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Investitions- und Folgekosten sowie der Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben, die in den frühen Projektphasen¹⁷⁴ am größten sind, nicht (hinreichend) genutzt oder nicht erkannt. In diesem Stadium, in dem ca. 80 % aller der für ein Gebäude aufzuwendenden Kosten festgelegt werden, besteht nach Prüfungserfahrungen ein besonders hoher Bedarf an fachlicher Expertise.

¹⁷³ Vgl. hierzu „Hinweise zur gemeinsamen Vergabe von Bau- und Planungsleistungen für den Bau von Kindertagesstätten an General- oder Totalunternehmer“ (Dezember 2017); <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen-und-hinweise/bauvergabe-hinweise-zur-vergabe-von-bau-und-planungsleistungen-an-general-oder-totalunternehmer-2017/>. Die Hinweise sind auch auf andere kommunale Bauaufgaben übertragbar.

¹⁷⁴ Bedarfsermittlung (Nutzungskonzeption und Raumprogramm), Grundlagenermittlung sowie Vor- und Entwurfsplanung.



Die Grafik zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten auf die Kosten im Projektverlauf abnehmen und die Nutzungskosten die Gesamtbaukosten - über den Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet - um ein Mehrfaches übersteigen.

3 Folgen

Folgen der Mängel waren:

- Unwirtschaftliche Planungen mit überhöhten Kosten, aufwendigen Standards und mangelnder Flächeneffizienz,
- erhebliche Kostensteigerungen und Überschreitungen der genehmigten Haushaltsansätze,
- auf Planungsfehler oder nicht vertrags- und regelgerechte Bauausführungen zurückzuführende Mängel,
- hohe Mängelbeseitigungskosten, die teilweise nach Ablauf der Gewährleistungszeiten anfielen,
- Rückforderung von Fördermitteln aufgrund von Vergaberechtsverstößen,
- hohe Folgekosten in der Nutzungsphase, die durch wirtschaftlich optimierte Planungen hätten vermieden werden können.

Unklare Führungsverantwortung, unfertige Planungen, das „Schönrechnen“ von Kosten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Unterschätzung von Risiken können zum Auslöser einer Fehlerspirale werden und dazu führen, dass Projekte außer Kontrolle geraten. Kommunen können dann oftmals nur noch durch Versuche der Schadensbegrenzung auf Fehlentwicklungen reagieren.

Soweit Kommunen für ihre Bauvorhaben Fördermittel des Landes beantragen, können sich Mängel bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben auch nachteilig auf die Zuwendungsverfahren auswirken. Die Ablehnung oder Überarbeitung von Förderanträgen, „verlorene“ Planungskosten und Mehrfachplanungen sowie erhebliche Verzögerungen im Verfahrensablauf können die Folge sein, insbesondere wenn Antragsunterlagen nicht den Mindestanforderungen entsprechen, die sich aus § 10 GemHVO, den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO, Förderrichtlinien und dazu ergangenen Rundschreiben der Bewilligungsbehörden ergeben.

4 Lösungsansätze zur Stärkung der Bauherrenkompetenz

Aufgrund des Fachkräftemangels im Bereich der Architekten und Ingenieure ist nicht zu erwarten, dass die betroffenen Kommunen die Bauherrenkompetenz in einer angemessenen Zeit verstärken können. Unabhängig davon sollte angestrebt werden, den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Finanzmittel im Bereich kommunaler Baumaßnahmen zu verbessern. Vor diesem Hintergrund sind vor allem Lösungsansätze

geboten, die bereits den frühen Planungsprozess unterstützen, zu qualitativ hochwertigen Planungs- und Antragsunterlagen führen, eine baufachliche Prüfung enthalten und die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens gewährleisten.

Insbesondere Kommunen ohne baufachlichen Sachverstand könnten beispielsweise eine Kompetenzbündelung mittels einer interkommunalen Zusammenarbeit andenken. Außerdem könnte die Ansiedlung zusätzlicher Beratungskompetenz bei den Kommunalaufsichtsbehörden der Landkreise erwogen werden. Beratungen sollten bereits in einem sehr frühen Projektstadium erfolgen und damit einen wirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Finanzmittel bewirken.

Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sollten die ordnungsgemäße Ermittlung des Bedarfs, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Prüfung von Alternativen sein. Ergänzend dazu wird den zuständigen Landesbehörden empfohlen, entsprechende Regelungen, z. B. in die einzelnen Förderrichtlinien oder Rundschreiben und die derzeit geplante Neufassung der „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen“ (ZBau) aufzunehmen.

Darüber hinaus sollte das mit Bauvorhaben befasste Personal kommunaler Bauverwaltungen durch regelmäßige Schulungsveranstaltungen darauf vorbereitet werden, die Projektleitung von Baumaßnahmen effektiver wahrzunehmen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Anforderungen, die sich z. B. aus der Entwicklung von Instandhaltungsstrategien für die kommunalen Immobilien und die Verkehrsinfrastruktur, der Anwendung digitaler Planungsmethoden (Building Information Modeling) oder dem seit dem 1. Januar 2018 geltenden neuen Bauvertragsrechts¹⁷⁵ ergeben.

¹⁷⁵ §§ 631 bis 650 h, §§ 650 p bis 650 t BGB, Gesetz zur Reform des Bauvertragsrechts, zur Änderung der kaufrechtlichen Mängelhaftung, zur Stärkung des zivilprozessualen Rechtsschutzes und zum maschinellen Siegel im Grundbuch- und Schiffsregisterverfahren (BauVG), BGBl. I S. 969.