

BERATUNG

der Stadt Schwelm im Jahr 2024

Beratung zu verwaltungs- und vergaberechtlichen Fragestellungen bei baulichen Maßnahmen

INHALTSVERZEICHNIS

1	Beratung zu verwaltungs- und vergaberechtlichen Fragestellungen	3
1.1	Grundlage der Beratung	3
1.1.1	Projektteam und Projektdurchführung	3
1.2	Beratungsauftrag und Vorgehensweise	3
1.2.1	Ausgangslage und Ziele	3
1.2.2	Vorgehensweise	4
1.2.3	Projektabschluss	5
1.3	Ergebnisse der Beratung	5
1.3.1	Veränderung des Workflows bei Rechnungen	5
1.3.2	Pflichten/ Verantwortung der Stadtverwaltung als Bauherr bei Einsatz externer Projektsteuerer/ GU/ Erfüllungsgehilfen	6
1.3.3	Bauinvestitionsplanung und – controlling	18
1.4	Anhang	27
	Kontakt	30

1 Beratung zu verwaltungs- und vergaberechtlichen Fragestellungen

1.1 Grundlage der Beratung

Die Beratung wird auf der Grundlage des § 2 Abs. 4 Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz (GPAG) und des mit der Stadt Schwelm am 28. März 2024 geschlossenen Beratungsvertrages durchgeführt.

1.1.1 Projektteam und Projektdurchführung

Die Beratung führte Herr Dipl. Ing. Architekt (FH) Axel Bussmann in der Zeit vom 28. März 2024 bis Mai 2024 durch.

1.2 Beratungsauftrag und Vorgehensweise

1.2.1 Ausgangslage und Ziele

Die Stadt Schwelm ist eine mittlere kreisangehörige Kommune mit ca. 29.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und liegt im Ennepe-Ruhr-Kreis. Wie in vielen anderen Kommunen steigt auch in der Stadt Schwelm die Anzahl an Bauprojekten, um den Anforderungen aus der baulichen Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Gebäude gerecht zu werden bzw. um die zahlreichen Neubauvorhaben zur kommunalen Daseinsvorsorge bereitzustellen. Diese Entwicklung führt immer häufiger dazu, dass die Umsetzung von Bauvorhaben ganz oder teilweise an Dritte (Architektur- und Ingenieurbüros, Projektsteuerer, baugewerbliche Unternehmen wie General- oder Totalunternehmer) übertragen wird. Dabei stellt sich die Frage, welche Bauherrenaufgaben delegiert werden können und welche Verantwortung bei der Kommune als öffentlicher Bauherrin verbleibt. Hinzu kommen Fragen zur organisatorischen Abwicklung.

In diesem Zusammenhang hat die Stadt Schwelm konkrete Frage- und Problemstellungen formuliert. Ziel des Beratungsauftrages ist es, diese für die Stadt Schwelm zu beantworten. Hierbei sollen sowohl verwaltungs- als auch vergaberechtliche Aspekte im Zusammenhang mit baulichen Maßnahmen berücksichtigt werden.

1.2.1.1 Veränderung des Workflows bei Rechnungen

Problemstellung:

„Schlussrechnungen werden der Rechnungsprüfung zur Prüfung vorgelegt. Die Unterlagen enthalten im Regelfall keinen Buchungsauszug/Kontoauszug über bereits erfolgte Auszahlungen/ Abschlagszahlungen, so dass der Rechnungsbetrag der Schlussrechnung nicht prüfbar ist. Außerdem kann die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips nicht immer nachvollzogen werden.“

1.2.1.2 Pflichten/ Verantwortung der Stadtverwaltung als Bauherr bei Einsatz externer Projektsteuerer/ GU/ „Erfüllungsgehilfen“

Fragestellungen:

- Welche Bauherren-Pflichten verbleiben bei der Kommune und können nicht delegiert/ vertraglich auf Externe übertragen werden? (z.B. Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Projektleitung, etc.)
- In welcher Art und Weise muss die Verwaltung ihre Beteiligung am Bauprojekt dokumentieren, sodass die Kommune ihren Bauherrenpflichten gerecht wird?
- Wie kann bzw. muss das (Prüf-)Ergebnis einer „externen“ Person („Erfüllungsgehilfe“/ Projektsteuerer) in die Verwaltung „hinein“ übernommen?
- Welche Verantwortung übernehmen die Personen (aus der Verwaltung), die Aufträge/ Rechnungen mitzeichnen?

1.2.1.3 Bauinvestitionsplanung und – controlling

Fragestellungen:

- Welche Vorbereitungen und Planungen im Vorfeld sind unerlässlich, bevor politische Beschlüsse über die Höhe des Budgets getroffen werden?
- Wie kann ein funktionierendes Bauinvestitionscontrolling organisiert werden?
- Was muss passieren und welche politischen Beschlüsse sind erforderlich, wenn sich abzeichnet, dass das Budget nicht ausreichen wird?
- Würde eine Vergabe auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung (LB) hier eine Kostensicherheit bringen?

1.2.2 Vorgehensweise

1.2.2.1 Projektplanung und -organisation

Zu Beginn des Beratungsprojektes erörterten wir gemeinsam am 04. Januar 2024 in einem Erstgespräch die verschiedenen Projekteinheiten und Aspekte zum Projektverlauf.

Am 06. Februar 2024 erhielten wir die unter 1.2.1 genannten konkreten Fragestellungen, die im Rahmen der Beratung beantwortet werden sollten per E-Mail. Nach der Auftragserteilung durch die Stadt Schwelm haben wir zusätzlich eine Kanzlei beauftragt, einen Teil der hier gestellten Fragestellungen zu 1.2.1.2 rechtlich zu bewerten. Die Ergebnisse haben wir in die Beratungsdocumentation einfließen lassen und als Quellenangabe kenntlich gemacht. Die angefragten Beratungsinhalte wurden von uns schriftlich beantwortet. Somit liegt der Stadt Schwelm gleichzeitig ein Arbeitspapier vor, wonach weitere konkretisierende Prozesse eingeleitet werden können.

Das Gesamtergebnis haben wir der Stadt Schwelm gemeinsam mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr Kreises am 03. Juni 2024 in einem persönlichen Gespräch vorgestellt. Einzelne Fragen zu dem Beratungsgutachten wurden mit der Stadt Schwelm am 01. August 2024 in einem persönlichen Gespräch erläutert.

1.2.3 Projektabschluss

Der abschließende Bericht wurde der Stadt Schwelm am 02. September 2024 zugeleitet. Auf Wunsch der Stadt Schwelm wird das Beratungsergebnis am 19. November 2024 im Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt.

1.3 Ergebnisse der Beratung

1.3.1 Veränderung des Workflows bei Rechnungen

Problemstellung: Schlussrechnungen werden der Rechnungsprüfung zur Prüfung vorgelegt. Die Unterlagen enthalten im Regelfall keinen Buchungsauszug/Kontoauszug über bereits erfolgte Auszahlungen/ Abschlagszahlungen, so dass der Rechnungsbetrag der Schlussrechnung nicht prüfbar ist. Außerdem kann die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips nicht immer nachvollzogen werden.

Wir gehen davon aus, dass die Stadt Schwelm über ein Baukostencontrolling verfügt und gehen daher an dieser Stelle auf ein solches Instrument nicht näher ein.

In der Regel wird der Rechnungseingang mit einem Eingangsvermerk dokumentiert und die Rechnung in das Belegsysteem der Finanzabteilung übernommen. Anschließend wird die Rechnung den zuständigen Fachabteilungen zugeleitet. Hier wird die Rechnung auf ihre sachliche, rechnerische und preisrechtliche Richtigkeit geprüft.

Wir gehen davon aus, dass die formalen Ansprüche an eine Rechnung gemäß § 14 Umsatzsteuergesetz (UStG) erfüllt sind.

Rechnungen zu Bauleistungen sollten darüber hinaus folgende Informationen aufweisen:

- Es muss ersichtlich sein, ob es sich um eine Schlussrechnung, Teilschlussrechnung oder um eine Abschlagsrechnung handelt. Die Rechnungen sollten nummeriert und aufeinander aufbauend sein.
- Bei Abschlagsrechnungen sind diese in Summe der Gesamtauftragssumme entgegenzustellen.
- Die vereinbarte Auftragssumme muss erkennbar sein. Sollten Nachtragsvereinbarungen bestehen, so aktualisiert sich die Auftragssumme gemäß der jeweils genehmigten Nachtragssumme.
- Die in Rechnung gestellte Leistung muss analog der vereinbarten Auftragserteilung (Bauvertrag bzw. Leistungsverzeichnis) die Leistungsbeschreibung, den Einheitspreis und die Positionsnummer enthalten.

- Ebenso müssen vereinbarte Preisnachlässe, Preisgleitklausen, Sicherheiten, etc. aufgeführt und berücksichtigt sein.
- Hinzu kommen die notwendigen Nachweise für die in Rechnung gestellten Leistungen. Diese sind z. B.: Massenaufstellung, Lieferscheine, Gewichtsnachweise, Stundenlohnzettel etc.
- Zwingend erforderlich für die nachgelagerte Prüfung Dritter sind die Buchungsbelege zu den jeweiligen Rechnungen. Hierdurch kann ein Abgleich zwischen den in Rechnung gestellten Beträgen und den tatsächlichen Auszahlungen erfolgen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen zum Fragenkomplex unter Punkt 1.3.2.4

1.3.2 Pflichten/ Verantwortung der Stadtverwaltung als Bauherr bei Einsatz externer Projektsteuerer/ GU/ Erfüllungsgehilfen

1.3.2.1 „Welche Bauherren-Pflichten verbleiben letztlich bei der Stadtverwaltung und können nicht delegiert/ vertraglich auf Projektleitung etc. übertragen werden? (z.B. Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften)“

Bauherrenaufgaben sind vielfältig. Zu den einzelnen Tätigkeiten besteht in Literatur und Rechtsprechung ein unterschiedliches Meinungsbild. Eine eindeutige und vollständige Auflistung, welche Bauherrenaufgaben konkret delegierbar oder nicht delegierbar sind, kann deshalb nicht vollständig beantwortet werden.

Welche Bauherrenpflichten im Einklang mit Gesetzen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen etc. übertragbar sind, ist in erster Linie eine Entscheidung des Einzelfalls.

1.3.2.1.1 Bauherrenaufgaben und -pflichten

Bauherrenaufgaben und -pflichten sind vielfältig und nicht abschließend zu benennen. Zu unterscheiden ist zwischen den Aufgaben der Projektleitung und der Projektsteuerung.

Projektsteuerung und Projektleitung umfassen die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Abwicklung eines Projekts¹.

Was genau unter der Projektsteuerung und der Projektleitung inkludiert ist, kommt in jedem Einzelfall auf die konkrete Vertragsgestaltung an.

¹ DIN 69901, DIN 276:2008-12 unterteilt in den Kostengruppen 711 bzw. 713 Bauherrenaufgaben ebenfalls nach Projektleitung und Projektsteuerung.

Aufgaben der Projektsteuerung

Projektsteuerung wird allgemein als Beratung der Auftraggebenden in Bezug auf Organisation, Planung, Kontrolle und Steuerung, insbesondere der Planer und mittelbar auch der ausführenden Unternehmen verstanden.

Typischerweise betrifft dies die vier Handlungsbereiche Organisation, Qualitäten/Quantitäten, Termine und Kosten. Eine exakte Definition allgemeingültiger Projektsteuerungsaufgaben existiert mangels einschlägigen gesetzlichen Leitbildes nicht.²

Aufgaben der Projektleitung

Projektleitung umfasst demgegenüber gemeinhin auch die Auftraggebendenfunktionen mit Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen.

Zur Projektleitung gehören nach herkömmlichem Verständnis grundlegende Strukturierungsaufgaben, wie die Schaffung der Projektorganisation, die Definition der Fundamentalziele, die Sicherstellung der Finanzierung und die Bestellung des Projektleiters. Darüber hinaus umfasst die Projektleitung das operative Organisations- und Entscheidungsmanagement und die Festlegung der Projektleitungsorganisation im Einzelnen, der Aufbau und Ablauforganisation für das Projekt unter Festlegung der Projektsteuerungs-, Planungs- und Unternehmereinsatzformen, des Besprechungswesens sowie die Detaillierung der Projektziele usw. Weiterhin gehört hierzu das Vertragsmanagement, nämlich Vorbereitung und Abschluss aller Verträge und Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das Projekt bis hin zur Durchsetzung von Rechten einzelner Projektbeteiligter gegen einzelne Projektbeteiligte. Wichtiger Bestandteil ist zudem das Grundstücks- und Genehmigungsmanagement sowie das Nutzermanagement.

Nutzermanagement bedeutet die Definition der Nutzerwünsche und deren rechtzeitige Integration in das Projekt. Speziell die nutzerspezifischen Änderungswünsche bedürfen einer Strukturierung im Vorhinein und einer managementmäßigen Abwicklung während des gesamten Projektes. Schließlich spielt das Controlling eine wichtige Rolle auf dem Weg zum Projekterfolg. Im Rahmen der Projektsteuerung werden also Entscheidungen vorbereitet, die dann von der Projektleitung getroffen und durchgesetzt werden.³

1.3.2.1.2 Delegation von Bauherrenaufgaben

Grundsätzlich sind Aufgaben der Projektsteuerung delegierbar, wohingegen Aufgaben der Projektleitung grundsätzlich nicht delegierbar sind.

Zu den originären Bauherrenfunktionen im Rahmen der Projektleitung und damit nicht delegierbar, zählen folgende Aufgaben:

- Die Festlegung der obersten Projektziele und deren Kontrolle.

² Quelle: Rechtsgutachten

³ Quelle: Rechtsgutachten

- Die Verantwortung für den Haushalt und für wirtschaftliches Handeln, auch bei teilweiser Delegation von Aufgaben auf externe Berater. Die Stadt ist für die fachkundige und wirk-same Überwachung der Leistungen ihrer Auftragnehmer verantwortlich.
- Wesentliche Entscheidungen für die Wahrung des öffentlichen Interesses.
- Aufgaben, die Leistungs- und Weisungsbefugnisse begründen, aus denen Verbindlichkei-ten für die öffentliche Hand erwachsen können. Hierzu zählen u. a. die Auswahl von Ver-tragspartnern, die Entscheidung über die Erteilung von Bauaufträgen sowie alle Handlun-gen, die Rechtsfolgen für die öffentliche Hand entstehen lassen, bis hin zur Verfolgung von Schadensersatz- und Gewährleistungsansprüchen.⁴

Unterstützt wird diese Ansicht durch die aktuell geltenden Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau). Hiernach sind folgende Bauherrenaufgaben nicht an ex-terne Dritte delegierbar:

- Entscheidungen über die Durchführung der Bauaufgabe,
- Vorgabe des Ziels, das mit der Bauaufgabe erreicht werden soll, auf Grundlage der An-gaben des Nutzers,
- Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung der Bauaufgabe,
- Vorgaben zu Qualitäten, Kosten und Terminen,
- Beauftragung der Bauaufgabe,
- ganzheitliche Betrachtung und projektübergreifende Steuerung aller Bauaufgaben,
- Abschluss von Vereinbarungen mit rechtlichen und finanziellen Auswirkungen,
- Überwachung der Leistungserfüllung,
- Verhandlungen mit Behörden,
- Ausgabenverwaltung,
- rechtsgeschäftliche Abnahme und Übergabe,
- Zahlbarmachung von Rechnungen,
- Wahrung von Rechtsansprüchen.⁵

⁴ Quelle: Rechtsgutachten

⁵ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, Stand 01.10.2022, S. 9

Delegation im Vergaberecht

Für den Bereich des Vergaberechts ist aufgrund gesetzlicher Bestimmungen abstrakt und punktuell auch konkret durch die Rechtsprechung bestätigt worden, dass die Letzentscheidungskompetenz bei der Stadt als Auftraggebende verbleibt. Die Stadt muss insbesondere eigenverantwortlich die „wesentlichen Schritte“ des Vergabeverfahrens durchführen und nachvollziehen. So haben die öffentlichen Auftraggebenden die Entscheidungen im Vergabeverfahren, insbesondere diejenigen Entscheidungen, bei denen die Ausfüllung eines Beurteilungsspielraums bzw. eine Ermessensausübung notwendig ist, selbst zu treffen. Ebenso ist die Vergabeentscheidung als solche vom öffentlichen Auftraggebenden selbst zu treffen; die Wertungsentscheidung ist nicht delegierbar, da es sich hierbei um eine Kernkompetenz handelt.⁶

Teile der Beratung, der Vorbereitung und der Durchführung von Vergabeverfahren können dagegen delegiert werden.

Verantwortung der Bauherren

Die Verantwortung des Bauherrn für die Projektleitung besteht unabhängig von der Beauftragung von Einzeltätigkeiten oder der Vergabe einer Baumaßnahme an einen Generalüber-/unternehmer. Um diese Verantwortung für die einzelnen Projekte gezielt zu übernehmen, verfügen viele Organisationseinheiten von Kommunen über differenzierte und eingeübte Schnittstellenkataloge, welche die Aufgabenverteilung bei der Bauprojekterrichtung auf eigene Dienststellen und Projektsteuerer näher präzisieren.⁷ Daneben sind Verwaltungsvorschriften, das Haushaltsrecht, sowie ggf. einschlägige Erlasse zu berücksichtigen.

Insoweit obliegt den Kommunen trotz möglicher Verfahrensübertragungen und Verträge ein großes Maß an Verantwortung. Es ist daher sehr sinnvoll, dass die jeweiligen Rechtsabteilungen oder Juristen der Kommunen bei den genauen Formulierungen in möglichen Verträgen Unterstützung leisten.

Weiterhin ist zu beachten, dass das Risiko der unzureichenden Erfüllung von Bauherrenpflichten mit dem Umfang der an einen Dritten beauftragten Planungen, Arbeiten und Leistungen steigt. Insbesondere die Annahme, dass durch die Vergabe von Baumaßnahmen an einen Generalüber-/unternehmer die Bauherrenkompetenzen der öffentlichen Auftraggebenden im Wesentlichen oder gar vollständig eingespart werden könnten, ist nicht realisierbar. Das bedeutet, dass auch bei der Einbindung Dritter, die Verwaltung die Planung und die Vergaben im Zusammenhang mit Bauvorhaben bestmöglich vorbereiten sollte. Ansonsten steigt das Risiko, Vergabeverstöße zugerechnet zu bekommen und damit eventuelle Rückforderungen etwaiger Zuwendungen zu riskieren.⁸

An dieser Stelle verweisen wir auch auf den Punkt 1.3.3.1.

⁶ Quelle: Rechtsgutachten

⁷ Eschenbruch, Projektmanagement und Projektsteuerung, 5. Auflage 2021, 1.10 Ausprägungen von Projektmanagementkonzepten im öffentlichen Sektor in Deutschland, Rn. 560.

⁸ Quelle: Rechtsgutachten

1.3.2.2 „Wie muss dokumentiert werden, dass die Verwaltung diese Pflichten erfüllt hat?“

Eine Dokumentationspflicht der Verwaltung ergibt sich bereits über vergabe- und haushaltsrechtliche Vorschriften. Es sollte ein wesentliches eigenes Interesse einer Stadt als öffentliche Auftraggebende sein für eine ordnungsgemäße Dokumentation zu sorgen.

Die Dokumentationserfordernisse ziehen sich durch alle Phasen eines Bauvorhabens und betreffen die öffentlichen Vergaben, die Bauausführung und Fragen des Haushaltsrechts.

Als Struktur der Dokumentation kann eine Systematik entsprechend dem Projektablauf und der einzelnen Gewerke gewählt werden:

- Vergabeakte
bis einschließlich zur Auftragserteilung, sortiert etwa nach Fachlosen
- Bauakte
Unterlagen, die nicht einzelnen Gewerken zugeordnet sind, sondern die gesamte Maßnahme betreffen, z.B. Bauvorbereitung und Baugenehmigung
- Ausführungsakte
Zeitraum nach Zuschlag, ebenfalls geordnet nach Gewerken

Die im Anhang dargestellten Übersichten⁹ zu den notwendigen Inhalten wurden aus der GPA-Mitteilung Baden-Württemberg¹⁰ übernommen und hinsichtlich der Vergabeakte von der gpaNRW angepasst:

1.3.2.2.1 Vergabeakte

Die Pflicht zur Dokumentation und die zu dokumentierenden Umstände ergeben sich aus § 20 VOB/A. Die Pflicht zur Dokumentation ist nicht delegierbar, sie muss durch den Auftraggebenden selbst erfüllt werden.

Zu dokumentieren sind über den Mindestinhalt hinaus namentlich solche Entscheidungen, die das künftige Ergebnis des Vergabeverfahrens beeinflussen, wie z. B. die Bestimmung der Leistung. Aus dem Vergabevermerk muss etwa auch deutlich werden, ob sich der Auftraggebende der Hilfe eines Dritten (etwa eines Architekten oder Rechtsanwalts) bei der Vorbereitung einer Entscheidung bedient hat und dass bzw. inwieweit dem Vergabevorschlag des Dritten gefolgt wurde.

Besondere Bedeutung hat die Dokumentation von Ermessens- und Wertungsentscheidungen der Auftraggebenden. Es muss möglich sein, den Entscheidungsfindungsprozess konkret nachzuvollziehen, um beurteilen zu können, ob Ermessensfehler vorliegen. Daher sind wesentliche Entscheidungen im Vergabevermerk mit einem erheblichen Detaillierungsgrad zu versehen. Bei Wertungsentscheidungen muss der Auftraggebende seine für die Zuschlagserteilung maßgebli-

⁹ Aufzählung ist nicht abschließend

¹⁰ GPA-Mitteilungen Bau 2/2013, Baden-Württemberg, Az.: 600.522, 18.10.2013

chen Erwägungen in allen Schritten so eingehend dokumentieren, dass nachvollziehbar ist, welche konkreten, qualitativen Eigenschaften der Angebote mit welchem Gewicht in die Bewertung eingegangen sind.

Aus Gründen der Beweissicherung sollte die Dokumentation bzw. die jeweils erstellten Vermerke Datum und Unterschrift enthalten, auch wenn für die Textform, welche § 20 VOB/A fordert, eine Unterschrift nicht erforderlich ist.

Wird ein elektronisches Vergabeverfahren durchgeführt, sind geeignete Maßnahmen zur Dokumentation zu treffen. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Alt. 2 VOB/A sind elektronisch übermittelte Angebote nach Wahl der Auftraggebenden mit einer fortgeschrittenen oder qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Gem. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A ist zudem die Datenintegrität und Vertraulichkeit der Angebote zu gewährleisten. § 13 Abs. 1 Nr. 2 S. 3 VOB/A verpflichtet Auftraggebende zu dokumentieren, dass und auf welche Weise diesen Anforderungen nachgekommen wurde.

In Zweifelsfällen, wann, ob und wie detailliert zu dokumentieren ist, sind öffentliche Auftraggebende gut beraten, jeweils frühzeitiger, mehr und detaillierter zu dokumentieren. Denn nachträglich vorgebrachte (also nicht dokumentierte) Gründe für die eine oder andere Entscheidung oder Bewertung können aufgrund der negativen Beweiswirkung des Vergabevermerks, nach der nicht Dokumentiertes nicht stattgefunden hat, zu Lasten der öffentlichen Auftraggebenden gehen.¹¹

1.3.2.2.2 Bauakte- /Ausführungsakte

Haushaltsrechtlich ist eine Dokumentation des Bauablaufs bereits aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der damit einhergehenden Pflicht zur ordnungsgemäßen Verwendung haushalterischer Mittel geboten. So ist es zweckmäßig, die wesentlichen Entscheidungen und Ereignisse während der Durchführung des Bauprojekts sowie die Einhaltung der auftraggeberseitigen Pflichten nachvollziehbar zu dokumentieren, da diese letztlich erhebliche wirtschaftliche Relevanz entfalten können. Wesentliche Entscheidungen und Ereignisse betreffen regelmäßig die zeitliche Dimension (bspw. Terminplan, -verschiebungen), die Ausführung als solche (Art und Qualität der Ausführung) und die Vergütung des Unternehmers (insbesondere bei der Stellung von Nachträgen). Sofern in diesem Sinne Entscheidungen getroffen werden, empfiehlt sich auch eine Dokumentation der Begründung dieser Entscheidung.

Zusätzliche zu dokumentierende Punkte finden sich in den Richtlinien zur Führung eines Bautagebuches (Richtlinie 411) im Vergabehandbuch des Bundes. Die Allgemeinen Richtlinien zur Baudurchführung (RL 400 VHB) enthalten weitere Anweisungen an öffentliche Auftraggebende in Bezug auf die Handhabung der einzelnen Vorschriften der VOB/B und ausdrückliche Dokumentationsanweisungen.

¹¹ Quelle: Rechtsgutachten

Nach einer Delegation von Pflichten betreffend das Bauprojekt verbleibt stets eine praxisgerechte Kontrollpflicht beim öffentlichen Auftraggebenden. Das gilt insbesondere, aber nicht nur, für die Dokumentation im Rahmen der Bauausführung.¹²

Die Wahrnehmung der einzelnen Pflichten, auch der verbleibenden Kontrollpflichten nach Delegation, sollte aus Beweisgründen ebenfalls mit Datum und Unterschrift dokumentiert werden. So sollten insbesondere Unterlagen betreffend Baustellenprotokolle, Bedenkenanzeigen, Mahnungen, Abnahmeprotokolle und die Kommunikation mit dem Auftragnehmenden während der Baumaßnahme allgemein dokumentiert werden.¹³

1.3.2.2.3 Dokumentationspflicht auf Basis des Haushaltsrechts

Auch unmittelbar aus haushaltsrechtlichen Vorschriften ergeben sich Dokumentationspflichten. Der öffentliche Bauherr hat die entstehenden Haushaltsbelastungen zutreffend und vollständig auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Kostenermittlung darzustellen. Er muss dafür sorgen, dass Bauausgaben und die nach Fertigstellung des Bauwerks jährlich entstehenden Ausgaben („Lebenszyklus“) verlässlich ermittelt werden. Eine Kostenermittlung umfasst im (HOAI-) Planungsprozess fünf Stufen (Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag, Kostenfeststellung), wobei der Grad der Genauigkeit mit dem Planungsfortschritt zunimmt. Die Veranschlagung von Bauausgaben sollte auf Kostenberechnungen (Leistungsphase 3) basieren. Die Ermittlung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Sowohl bei Zuwendungen, als auch bei Mitteln / Vermögensgegenständen des Landes NRW, die von Stellen außerhalb der Landesverwaltung verwaltet werden, ist nach § 44 Abs. 1, 2 und 3 LHO grundsätzlich die „zweckentsprechende Verwendung“ nachzuweisen.

Diese Dokumentation der ordnungsgemäßen Verwendung erfasst sowohl das Vergabeverfahren und die Abrechnung der Leistungen, als auch alle planerischen und rechnerischen Ausführungen, die Grundlage für die Gewährung der Zuwendung waren.

Eine solche Dokumentation betrifft alle drei der vorgenannten Aktenführungen, also die Bereiche sowohl der Bauvorbereitung, der Vergabe und der Ausführung der Baumaßnahme.

Eine geordnete Bauaktenführung wird auch nach kassenrechtlichen Bestimmungen erforderlich:

- Kassenbelege

Nach § 28 Abs. 3 KomHVO müssen Buchungen durch sog. begründende Unterlagen belegt sein, also durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt. Auch § 75 LHO fordert z.B. den Beleg jeder Buchung.

¹² VHB Richtlinie 400 Ziff. 3.2.1: „Ist die Überwachung der vertragsgemäßen Bauausführung freiberuflich Tätigen übertragen, so hat die Bauausführende Ebene deren ordnungsgemäße Bauüberwachung regelmäßig zu kontrollieren.“

¹³ Quelle: Rechtsgutachten

- Aufbewahrung

Die Belege sind gem. § 59 Abs. 1 KomHVO sicher und geordnet aufzubewahren, wobei nicht zwingend eine gemeinsame Aufbewahrung vorgegeben ist. Es wird insbesondere nicht vorgegeben, dass sämtliche Unterlagen zusammen aufbewahrt werden müssen. Eine getrennte Aufbewahrung von Rechnungen und diese begründenden Unterlagen ist zulässig und auch sinnvoll, zumal es sehr aufwändig sein könnte, vor allem Abrechnungsunterlagen größerer Bauvorhaben mit allen Rechnungen, Aufmaßen und Mengenermittlungen etwa bei der Kasse zu verwahren.

Auch die Bauakte bedürfte selbstverständlich dieser Rechnung; insofern empfiehlt es sich, hierfür eine Kopie zu fertigen, die gesammelt mit Aufmaßen etc. im Fachamt verwahrt und gelagert wird.

Die Aufbewahrungsfrist beträgt nach § 59 Abs. 2 Satz 2 KomHVO für Belege sechs Jahre. Auch diese nicht unerhebliche Aufbewahrungsfrist spricht für eine zusammengeführte Bauakte, auf die gezielt zurückgegriffen werden kann.

Es ist im Übrigen sinnvoll, die Bauakte nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist nicht komplett aufzulösen, sondern höchstens „auszudünnen“, soweit die in der Verwaltung vorgehaltene Fachkompetenz und Personaldecke dies zuverlässig zulässt. Jene Unterlagen, auf die bei späteren Instandsetzungen, Umbauten, auftretenden Mängeln oder dergleichen ggf. noch zurückgegriffen werden muss, müssen weiterhin aufbewahrt werden. Anderenfalls scheiterte bereits hieran die Möglichkeit, der Verfolgung baurechtlicher Ansprüche der Kommune. Allgemein handelt es sich dabei um die Vertragsunterlagen, Schlussrechnungen (ggf. mit Aufmaßen), sowie die vollständige Objektdokumentation (Pläne, Bilder, Materialnachweise, auch Schriftwechsel). Darüber hinaus sind die Unterlagen bezüglich der Abnahmen und die Mängelrügen mit sämtlicher Korrespondenz hierzu entsprechend vorzuhalten.

Unterlagen, die sich nach Fertigstellung der Baumaßnahme noch bei externen Architekten / Ingenieuren befinden, müssen nach Abschluss der Baumaßnahme zurückgefordert werden. Das betrifft zumindest alle Unterlagen, die nicht für Leistungsphase 9 (Objektbetreuung nach Abnahme und Abarbeitung der Abnahmemängel) benötigt werden, sofern diese Leistungen dem Architekten überhaupt beauftragt wurden.

Der Anspruch auf Herausgabe der Unterlagen ergibt sich in der Regel u.a. aus vertraglichen Vereinbarungen, wonach die zur Erfüllung des Architekten- / Ingenieurvertrags angefertigten Unterlagen dem Auftraggebenden zu übergeben sind und diesem das Eigentum daran zu verschaffen ist. Auch die dem Architekten überlassenen Unterlagen müssen dem Auftraggebenden spätestens nach Erfüllung des Auftrags wieder zurückgegeben werden, damit sie Gegenstand einer Bauakte werden können.¹⁴

¹⁴ Quelle: Rechtsgutachten

1.3.2.3 „Wie kann bzw. muss das (Prüf-)Ergebnis einer „externen“ Person („Erfüllungsgehilfe“/ Projektsteuerer) in die Verwaltung „hinein“ übernommen werden?“

Die Übernahme von Leistungen beauftragter Dritter erfordert eine eigenverantwortliche Prüfung durch den öffentlichen Auftraggebenden. Eine verantwortungsbewusste Prüfung setzt notwendigerweise eigenes Verständnis in fachlicher Hinsicht voraus. Ungeachtet der Verantwortung Dritter für die ihnen übertragenen Leistungen bleibt die Verwaltung weiterhin verantwortlich.

Für das Management von Baumaßnahmen muss sich der Bauherr, also die Stadt, grundsätzlich selbst kompetent aufstellen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eigener baufachlicher Sachverstand. Das bedeutet neben einem Mindestmaß an personeller Ausstattung auch das Vorhandensein hinreichender Fachkenntnisse.

Öffentliche Bauherren, die das nicht beachten, können z.B. die Leistungen ihrer Vertragspartner nicht fachkundig und effektiv überwachen und werden ihrer Bauherrenverantwortung somit ebenfalls nicht gerecht werden können. Die Risiken und Konsequenzen lassen sich wie folgt darstellen:

Langjährige Erfahrung: ohne eigenes, qualifiziertes Personal birgt die Vergabe von HOAI-Leistungen Risiken
Leistungen externer Planer, Bauüberwacher und Projektsteuerer können aufgrund fehlender Kapazitäten nur noch unzureichend beurteilt werden
Fachlich angemessene Kontrolle im Sinne der nicht delegierbaren Bauherren-Aufgaben ist mangels Personalresource kaum mehr möglich
Bauherr trägt bei Schlechtleistung externer Dienstleister meist dennoch den größten Imageschaden in der öffentlichen Wahrnehmung
Bauherr trägt bei Einklage der vertraglich zugesicherten Leistungen den erheblichen Mehraufwand
Verlust eigenen Fachwissens über Planungs-, Bauüberwachungs- und Projektsteuerungsleistungen
hohes Budgetrisiko für den Bauherren durch Verzicht auf eigene vorgelagerte Bedarfsplanung/Kostenermittlung
auch bei vollständiger externer Vergabe von Planungs-, Bauüberwachungs- und Projektsteuerungs-Leistungen muss ein hoher Anteil von Teilleistungen zur Risikominimierung selbst erbracht werden.
hoher Aufwand verbleibt beim öffentlichen Auftraggeber für die Kommunikation mit externen Dienstleistern (ca.20-40%)
bei kleinen BM ist der Aufwand vergleichsweise höher als bei großen BM

Quelle: „Fokus Public Sektor“ aus 01/ 2014 Rödl & Partner: Risiken der Fremdvergabe

Die Verwaltung muss z.B. in der Lage sein, im Rahmen der Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen die oftmals von Seiten der Nutzer bzw. Fachverwaltungen gestellten hohen qualitativen Bedarfe, Anforderungen und Standards kritisch zu prüfen und in Frage zu stellen, um so ein wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten.

Die Wahrnehmung der einzelnen Pflichten, auch der verbleibenden Kontrollpflichten nach Delegation sollte aus Beweisgründen ebenfalls mit Datum und Unterschrift dokumentiert werden. So

sollten insbesondere Unterlagen betreffend Baustellenprotokolle, Bedenkenanzeigen, Mahnungen, Abnahmeprotokolle und die Kommunikation mit den Auftragnehmenden während der Baumaßnahme allgemein dokumentiert werden.¹⁵

1.3.2.3.1 Beraterauswahl

Bei Großprojekten sind oftmals auch baufachliche Spezialkenntnisse notwendig, die im Tagesgeschäft nicht benötigt werden. Es wäre unwirtschaftlich, sie in der Bauverwaltung vorzuhalten. Stattdessen ist es sinnvoll, diese Spezialkenntnisse für die Dauer der Durchführung einer großen Baumaßnahme einzukaufen, was auch grundsätzlich nicht zu beanstanden ist.

Die Beraterauswahl muss bei Projektbeginn grundsätzlich einzelfallbezogen geklärt werden. Zu prüfen ist, welche baufachlichen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Leistungen verwaltungsintern abgedeckt werden können oder durch externes Fachwissen ergänzt werden sollten. Insbesondere ist auf eine klare vertragliche Definition der Aufgaben der Berater zu achten.

Die Bauverwaltung kann/sollte sich bei Großprojekten auf die Projektleitung sowie die Projektsteuerung – Qualitäts-, Kosten und Terminsteuerung - konzentrieren. Baufachlicher Sachverstand wird auch beim sogenannten Zuwendungsbau benötigt, wenn die öffentliche Hand Baumaßnahmen Dritter mit Millionenbeträgen fördert. Die Bauverwaltung hat sich zuletzt mehr und mehr auf die Aufgaben der Projektleitung konzentriert i. S. einer Baumanagementverwaltung. Sie muss auch hier in der Lage sein, Abweichungen von vereinbarten Qualitäts-, Kosten- oder Terminzielen rechtzeitig zu erfassen, zu bewerten und den Entscheidungsträgern mit allen Auswirkungen darzustellen.¹⁶

1.3.2.4 „Welche Verantwortung übernehmen die Personen (aus der Verwaltung), die Aufträge/ Rechnungen mitzeichnen?“

(Mit-)Zeichnen von Rechnungen

Eine „Verantwortung“ im Verwaltungsgefüge für das (Mit-)Zeichnen von Rechnungen ist in den Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen (LHO NRW) definiert. Dort wird in Anlage 4 zu Nr. 9.2 zu § 79 (manuelles Verfahren) für die Verantwortlichkeiten unterschieden zwischen der rechnerischen Richtigkeit, der sachlichen Richtigkeit sowie der Ausübung der Anordnungsbefugnis.

Bei Bauaufgaben verlangt die Prüfung von Rechnungen und deren begleitenden Unterlagen in aller Regel besondere Fachkenntnisse auf technischem Gebiet, dies wird durch die Verwendung des Begriffs „fachtechnisch richtig“ dokumentiert.

Die Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit umfasst nach Ziff. 2.2.2.1 die Verantwortung dafür, dass der anzunehmende oder auszuzahlende Betrag sowie alle auf Berechnungen beruhenden Angaben richtig sind. Dazu gehört auch die richtige Anwendung der Berechnungsgrundlagen (zum Beispiel Bestimmungen, Verträge, Tarife).

¹⁵ Quelle: Rechtsgutachten

¹⁶ Quelle: Rechtsgutachten

Für den Umfang der Verantwortung in Bezug auf die sachliche Richtigkeit ist gemäß Ziff. 2.2.3.1 die Nr. 1.2 der VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung mit Ausnahme der vorstehenden Verantwortlichkeiten für die rechnerische Richtigkeit anwendbar. Mit der Feststellung der sachlichen Richtigkeit darf nur beauftragt werden, wer dazu befähigt ist. Befähigt ist, wer alle Sachverhalte, deren Richtigkeit zu bescheinigen ist, zu überblicken und zu beurteilen vermag¹⁷. Nach der vorstehend genannten Nr. 1.2 umfasst die Verantwortlichkeit, dass

- die in der Anordnung und in den sie begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung und Buchung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind,
- nach den geltenden Vorschriften, insbesondere nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, verfahren worden ist. Hierzu gehört, dass
- die Lieferung oder Leistung entsprechend der zugrundeliegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist,
- Abschlagszahlungen, Vorauszahlungen, Pfändungen und Abtretungen vollständig und richtig berücksichtigt worden sind,
- die übrigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Zahlung vorliegen (zum Beispiel Mittelverfügbarkeit),
- die angeforderte Zahlung nach Rechtsgrund und Höhe richtig ermittelt worden ist.

Von diesen Verantwortungen sind die Verantwortungen der rechnerischen Richtigkeit ausgenommen (Ziff. 2.2.3.1 Anlage 4 zu Nr. 9.2 zu § 79 VV LHO NRW). Das heißt, dass die Person, die die sachliche Richtigkeit bestätigt, sich auf das Testat der rechnerischen Richtigkeit verlassen darf. Grundlage hierfür ist die Annahme, dass der anzunehmende oder auszahlende Betrag sowie die sonstigen auf Berechnungen beruhenden Angaben per Testat geprüft wurden und die Berechnungsgrundlagen korrekt angewendet wurden.

Ist eine lückenlose Nachprüfung von Angaben nicht möglich oder wegen des damit verbundenen unverhältnismäßig großen Aufwandes nicht vertretbar, so sind die vorliegenden Angaben auf Nachvollziehbarkeit und Plausibilität zu prüfen. Dabei spielt die ordnungsgemäße Dokumentation eine wichtige Rolle, auf die zurückzugreifen ist. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen zum Fragenkomplex unter Punkt 1.3.2.2 sowie insbesondere unter Punkt 1.3.2.2.2. Das Erfordernis der Plausibilitätsprüfung besteht auch für den Fall, dass die Kommune sich eines Erfüllungsgehilfen bedient, der aufgrund seiner Qualifikation und Fachkenntnis wesentlich unterstützende Vorarbeit leistet.

Die Ausübung der Anordnungsbefugnis umfasst die Verantwortung dafür, dass in der Anordnung offensichtlich erkennbare Fehler nicht enthalten sind und die Bescheinigungen der rechnerischen und der sachlichen Richtigkeit von den dazu Befugten abgegeben worden sind.¹⁸ Die Feststellung der „sachlichen und rechnerischen Richtigkeit“ und die Ausübung der „Anordnungsbefugnis“ ist durch mindestens zwei Personen vorzunehmen.

¹⁷ RdErl. d. Finanzministeriums - I C 1 - 0079 - 0.2 v. 24.9.2007

¹⁸ Quelle: Rechtsgutachten

Erteilung von Aufträgen

Eine „Verantwortung“ im Sinne einer Haftung infolge der Erteilung / Vergabe von Aufträgen kann überdies bestehen, sofern Bestimmungen des Vergaberechts (ggf. auch in Verbindung mit Zuwendungsbestimmungen) nicht eingehalten werden. Diese Vergabefehler können auf unterschiedliche Art und Weise zustande kommen (falsche Vergabeart, fehlerhafte Festlegung der Eignungs- bzw. Zuschlagskriterien etc. oder ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn im Rahmen von Zuwendungen). Für die Haftung kann differenziert werden zwischen der Art der Beschäftigung der Verwaltungsmitarbeitenden. Es kommen grundsätzlich in Betracht das Beamtenverhältnis, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf Basis eines Tarifvertrages sowie ein sonstiges, rein privatrechtliches Arbeitsverhältnis. Hierbei geht es grundsätzlich um eine Regress-Haftung dem jeweiligen Dienstherrn/Arbeitgeber gegenüber, dem das Verhalten der Beschäftigten zugerechnet wird und der dann seinerseits zum Schadensersatz gegenüber Dritten verpflichtet ist oder der im Falle von Verstößen gegen Zuwendungsbestimmungen die beabsichtigten Fördermittel nicht erhält.

Beamtenverhältnis und Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes

Für das Beamtenverhältnis und für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes besteht eine persönliche Verantwortung für Fehler, auch Vergabefehler, (lediglich) im Falle von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit. Die entsprechenden Regelungen sind für Beamte in § 48 BeamtStG und für Tarifbeschäftigte in § 3 Abs. 6 TVöD (VKA) und § 3 Abs. 7 TV-L i. V. m. § 48 BeamtStG enthalten.

Privatrechtliches Beschäftigungsverhältnis

Auch im Rahmen von privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen ist eine solche Haftung denkbar, falls der jeweilige Arbeitgeber öffentlicher Auftraggebender im Sinne des § 99 GWB ist. Hier sind dann die im Arbeitsrecht geltenden Regeln des innerbetrieblichen Schadensausgleichs zur persönlichen Haftung der Beschäftigten und die Beweislastregel des § 619a BGB heranzuziehen.

Der innerbetriebliche Schadensausgleich sorgt für eine gestaffelte Haftung des Arbeitnehmers. Für vorsätzliche Pflichtverletzungen haftet der Arbeitnehmer nach den gesetzlichen Bestimmungen. Im Rahmen der groben Fahrlässigkeit haftet der Arbeitnehmer grundsätzlich im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Im Einzelfall kann jedoch bei einem groben Missverhältnis zwischen Arbeitsentgelt und Haftungsrisiko eine Haftungsgrenze in Höhe von drei Bruttomonatsentgelten angenommen werden. Dabei handelt es sich jedoch um ein Abwägungsergebnis im Einzelfall und nicht um eine starre Haftungsbegrenzung. Im Rahmen „mittlerer“ Fahrlässigkeit erfolgt eine Quotelung nach Billigkeits- und Zumutbarkeitsgesichtspunkten. Bei leichtester Fahrlässigkeit entfällt die persönliche Haftung des Arbeitnehmenden grundsätzlich vollständig.¹⁹

¹⁹ Quelle: Rechtsgutachten

1.3.3 Bauinvestitionsplanung und – controlling

1.3.3.1 „Welche Vorbereitungen und Planungen im Vorfeld sind unerlässlich, bevor politische Beschlüsse über die Höhe der Budgets getroffen werden?“

Die Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) stellt mit § 13 besondere Anforderungen an die Prüfung, Wirtschaftlichkeit und Veranschlagung von Investitionen bzw. Baumaßnahmen. Diesen Anforderungen kann durch ein systematisiertes Bauinvestitionscontrolling (BIC) in den Planungs- und Realisierungsphasen Rechnung getragen werden. Diesem Verfahren kommt insofern eine zentrale wirtschaftliche Verantwortung zu.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt hierbei ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme.

So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Zur Erreichung dieser Vorgabe ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

Ziel der Planungsphase muss für die Verwaltung sein,

- die frühe Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern,
- deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf und
- deren Umsetzung in bauliche Anforderungen unter Berücksichtigung der
 - infrastrukturellen Gegebenheiten (z.B. Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, Verkehrslage, Erschließung, etc.),
 - Kostensensibilität in Bezug auf den Haushalt sowie die zu erwartenden Lebenszykluskosten und deren Finanzierbarkeit,
 - umfassende Planungs- und Kostensicherheit,
- sowie die professionelle Vorbereitung der politischen Befassung mit den Baumaßnahmen.

Ergebnis dieser Phase ist eine klare Projektdefinition als Grundlage weiterer Investitionsentscheidungen. Um Kostensteigerungen in der Planungsphase zu vermeiden, sollte erhöhte Aufmerksamkeit auf die Bedarfsplanung gelegt werden. Zudem sollten finanzielle und personelle Ressourcen für die Bedarfsermittlung bereitgestellt werden. Weitere Erläuterungen folgen in der Beantwortung der Frage 1.3.3.2.

1.3.3.2 „Wie kann ein funktionierendes Bauinvestitionscontrolling (BIC) organisiert werden?“

Zur Sicherstellung einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung sowie einer stringenten Projektsteuerung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen, wird ein BIC genutzt. Aufgrund der Tragweite der zu treffenden Investitionsentscheidungen ist das BIC in der Regel durch die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes sowie die Fachdezernentinnen und Fachdezernenten besetzt und im Bereich der Finanzverwaltung angesiedelt. Es kann sich auch anbieten, das BIC in Form einer Stabsstelle zu organisieren.

Folgende Aufgaben werden mit dem BIC verbunden:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Termine.
- Transparenz gegenüber Dritten in den Bereichen Bedarfsplanung im Bauwesen nach DIN 18205, Kostenermittlungen nach DIN 276, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie Nutzwertanalyse etc. sowie Zeitplanung.

Somit begleitet ein BIC bei entsprechenden Bauvorhaben folgende Projektphasen:

- Bedarfsableitung,
- Projektdefinition,
- Vorentwurfsphase,
- Entwurfsphase,
- Ausführungsvorbereitung und Ausführungsphase inkl. Erfolgskontrolle.

Nicht nur die Projektdefinition mit einem analysierten Bedarf sollte organisationsübergreifend geklärt werden, sondern auch die Entscheidungsgrundlagen zur Umsetzung sollten durch schriftliche Stellungnahmen fixiert werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige Beteiligung aller in Frage kommender Ressorts, um den Erfolg einer Investition nachhaltig zu sichern.

Als beispielhaft kann hier die gemeinsame Beteiligung von Fachverantwortlichen genannt werden, die zum einen in der Neubauplanung und zum anderen in der Unterhaltung angesiedelt sind. So sollten Neubauplanungen im Hoch- und Tiefbau so angelegt sein, dass neben ästhetischen Aspekten auch die Unterhaltung solcher Projekte ziel- und budgetorientiert gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird die Bauherrenfunktion wesentlich gestärkt, wenn die Einzelentscheidungen während der Projektphase über ein breites Maß an Zustimmung innerhalb der Verwaltung getragen und abgesichert wurden.

Das BIC ist über den gesamten Projektverlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase steuernd eingreifen zu können. Sichergestellt werden muss eine größtmögliche Flexibilität, die es den

handelnden Personen erlaubt, selbst kurz vor dem „Spatenstich“ ggfs. ein Projekt noch zu stoppen, sollten sich gravierende Änderungen ergeben haben, die eine Umsetzung als gefährdet oder unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Eine pauschale Investitionsgrenze zu benennen, an der ein BIC greift, ist nicht sinnvoll. Dies hängt im Einzelfall von der Komplexität der Maßnahme ab, von der Gesamtanzahl der bestehenden Maßnahmen als auch von der zur Verfügung stehenden Personalressource. Insofern richtet sich eine für diesen Zweck zu erstellende Geschäftsordnung nach o. g. Kriterien und muss für jede Verwaltung individuell erstellt werden. Die im folgenden genannten Wertgrenzen sind daher beispielhaft.

Eine Geschäfts- und Verfahrensanweisung für die Anwendung und Durchführung eines BIC-Verfahrens sollte folgenden Regelungsinhalt abdecken:

- Welche Verfahrensarten soll das BIC abdecken?

Hierbei können beispielhaft drei Arten benannt werden. Vom Regelverfahren über ein vereinfachtes- bzw. verkürztes Verfahren. Die jeweiligen Verfahren können dabei entsprechend des geschätzten Finanzvolumen gestaffelt werden. Ein Regelverfahren kann z.B. für Maßnahmen ab einer festgelegten Wertgrenze von 1.000.000 Euro gefordert sein. Das vereinfachte Verfahren demgegenüber ab einem Finanzvolumen von 100.000 Euro.

- Welche Maßnahmen sollen in einem BIC behandelt werden?

Das BIC-Verfahren begleitet hauptsächlich alle Baumaßnahmen, sowohl im Hoch- als auch Tiefbau, unabhängig ob es sich um Neubauten, Umbauten oder Modernisierungen handelt. Entscheidend sind die festgelegten Wertgrenzen. Aber auch Grundstücks- und Gebäudeerwerbe mit entsprechenden Kauf- bzw. Mietsummen können darunterfallen. Ebenso befristete oder unbefristete Pachtgeschäfte mit entsprechenden Mietverträgen. Grundsätzlich gilt: je komplexer und kostenintensiver eine Maßnahme ist, umso notwendiger ist ein BIC-Verfahren. Zur Abgrenzung, ab wann kein BIC-Verfahren notwendig ist, kann die Stadt Schwelm eine untere Wertgrenze festlegen. Ebenso möglich ist es, kleinere Instandhaltungsmaßnahmen, die beispielhaft in der Gebäudeunterhaltung anfallen, als verkürzte Verfahren anzusetzen und damit nur Teilaspekten eines gesamten BIC Verfahrens zu unterziehen.

- Wer sind die Mitglieder bzw. Teilnehmende an einem BIC-Verfahren?

Aufgrund der Tragweite von Investitionsentscheidungen, die im BIC behandelt werden, sollte das Entscheidungsgremium durch den Verwaltungsvorstand gebildet werden. In einer Verwaltungsstruktur, wie die der Stadt Schwelm, kann die Organisation und Leitung der einzelnen BIC-Sitzungen z. B. durch die Finanzabteilung bzw. die Kämmerin/den Kämmerer organisiert und geleitet werden. Der Verwaltungsvorstand oder die Finanzabteilung können in Abhängigkeit der jeweiligen Maßnahme den Kreis der Teilnehmenden bedarfsorientiert erweitern. Die beteiligten Fachbereiche sollten dabei sachgerecht vertreten sein.

- Welche einzelnen Phasen beinhaltet ein BIC-Verfahren?

Das BIC begleitet kostenintensive und komplexe Maßnahmen von den ersten Überlegungen an bis hin zur Realisierung. Es ist daher notwendig, die Maßnahmenbegleitung in einzelne Phasen zu unterteilen. Die einzelnen Phasen bieten darüber hinaus die Möglichkeit, weniger komplexe

und kostenintensive Maßnahmen nur einzelnen Phasen zuzuordnen. Ein Regelverfahren beinhaltet folgende Phasen:

Phase 1: Bedarfsableitung, Bedarfsanzeige, Angaben zur Finanzierung

Entsprechend den definierten Wertgrenzen meldet ein Fachbereich unter Angabe von konkreten Grundlagen einen Bedarf an. Die Grundlagen zur Bedarfsanmeldung können u. a. gesetzliche Vorgaben, politische Beschlüsse, der Schulentwicklungsplan oder zwingend notwendige Sanierungs- oder Instandhaltungsnotwendigkeiten sein. Bei der Bedarfsfeststellung sollten dabei Angaben zur Priorisierung der Maßnahme getroffen werden sowie erste Angaben zur Finanzierung in Verbindung mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Phase 2: Projektdefinition, Investitionsberatung, Kostenrahmen

In Phase zwei wird dem Entscheidungsgremium die Maßnahme vorgestellt und beraten. Ziel der Beratung ist es, unter Berücksichtigung der fachlichen Erfordernisse die wirtschaftlichste Lösung zur Bedarfsdeckung zu finden. Hierzu müssen alle entscheidungsrelevanten Aspekte geprüft und untersucht sein. Eine Dokumentation der Prüfergebnisse ist zwingend vorzugeben. Folgende Aspekte sollten dabei betrachtet werden:

Standortuntersuchung, Raumbedarf, Raumprogramm, Nutzerbedarfsprogramm, unterschiedliche bautechnische als auch architektonische Modellvarianten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ob z. B. eine Um- An- oder Neubauvariante zielführend ist oder eine Anmietung, Schadstoffuntersuchung, etc.

Hinzu kommen erste Überlegungen zur beabsichtigten Finanzierung und eventueller Fördermöglichkeiten. Die Aufzählung ist nicht abschließend, sondern muss sich immer an der jeweiligen Maßnahme orientieren.

Phase zwei ist die wichtigste Phase in einem BIC Verfahren. In keiner anderen Phase sind die getroffenen Entscheidungen richtungsweisender. Grundlegend ist die Bedarfsplanung, welche durch eine reine Grundlagenermittlung nicht abgedeckt ist.

Sollten zu einer Maßnahme nicht alle relevanten Aspekte geprüft sein oder sollten während der Beratung neue Aspekte auftauchen, so muss die Maßnahme erneut in Phase zwei vorgestellt werden. Nach erfolgreichen Beratungen in Phase zwei muss das Entscheidungsgremium verbindlich entscheiden über die Bedarfsanerkennung, Finanzierung und den Auftrag zur Erstellung konkretisierender Vorentwurfspläne. Weiterhin muss der Auftrag zur Einholung eines politischen Grundsatzbeschlusses erfolgen (eventuell im Fachausschuss, Bauausschuss oder Finanzausschuss). Hierbei soll nicht die Realisierung beschlossen werden, sondern die Freigabe, auf Basis der bisher vorgelegten Ergebnisse die weiteren Planungen zu konkretisieren.

Phase 3: Vorentwurfsplanung, Kostenschätzung

Wenn ein Grundsatzbeschluss vorliegt, sind in Phase drei weitere Planungen vorzunehmen. Hierbei soll ein Vorentwurf erarbeitet werden inkl. etwaiger Überlegungen zu entsprechenden Alternativlösungen. Der Vorentwurf muss mit einer ersten Kostenschätzung versehen sein bei der allerdings auch schon die Lebenszykluskosten mitgedacht werden. Zusammen mit der Vorentwurfsplanung soll die Frage beantwortet werden, ob das Vorhaben in Eigenverantwortung oder mit Beteiligung Dritter realisiert werden soll. Hierbei ist sowohl die beabsichtigte Finanzierung als auch die Wirtschaftlichkeit darzustellen.

Nach Prüfung der vorgelegten Unterlagen muss das Entscheidungsgremium verbindlich entscheiden über die Wahl des zur Ausführung vorgesehenen Vorentwurfes inkl. der damit verbundenen Wirtschaftlichkeitsbewertung, Kostenschätzung, Art der Finanzierung und Aufnahme in die mittelfristige Finanzplanung.

Sind bei der Maßnahme Investoren, Kooperationspartner, Miet- oder Pachtverträge angedacht, so muss auch über diese Vertragsverhältnisse entschieden werden.

Phase 4: Entwurfsplanung, Kostenberechnung

In Phase vier wird die Vorentwurfsplanung in die Entwurfsplanung überführt. Hierbei müssen auch die Lebenszykluskosten konkretisiert werden. Wenn sich durch die fortschreitende Planung neue Gegebenheiten oder Abweichungen ergeben, die erhebliche Auswirkung auf die bis dahin dargestellte Wirtschaftlichkeit haben könnten, so muss eine erneute Wirtschaftlichkeitsüberprüfung stattfinden. Änderungen gegenüber dem in Phase drei beratenden Modell sollten begründet und dokumentiert werden. Am Ende von Phase vier müssen alle Unterlagen geprüft vorliegen und die Beratungen im Entscheidungsgremium soweit durchgeführt sein, dass mit dem Beratungsergebnis die politischen Beschlüsse zur Durchführung der Maßnahme eingeholt werden können.

Nach einem Durchführungsbeschluss sollten keine kostensteigernden Änderungen mehr möglich sein!

Bei positiver Beschlusslage können anschließend die Mittel in den Haushalt bzw. Wirtschaftsplan eingestellt werden. Die Finanzabteilung legt nach der Mittelfreigabe die Finanzierung fest. Bei der Beteiligung Dritter (Investoren, Mieter, Pächter etc.) können die Verträge zur Unterzeichnung vorbereitet werden.

Phase 5: Ausführungsplanung, Baubegleitung, Kostenfeststellung

In Phase fünf wird die Ausführungsplanung erstellt. Sollten technische Notwendigkeiten eine Planungsänderung notwendig machen, die Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat, so ist diese zu bewerten und zu begründen. Hierbei sind ebenso Auswirkungen auf die Finanzierung und eventuelle Risiken darzustellen. Wenn alle notwendigen Unterlagen vorliegen werden diese dem Entscheidungsgremium vorgelegt. Das Entscheidungsgremium muss über die Planungsänderung inkl. der etwaigen Auswirkungen beraten und beschließen. Darüber hinaus muss die Entscheidung über eine erneute Beteiligung der politischen Vertretung getroffen werden.

Bevor die Planungsänderung sowie deren Finanzierung nicht durch das Entscheidungsgremium, bzw. im Bedarfsfall der Politik freigegeben sind, dürfen Planungsänderungen nicht durchgeführt werden.

Im Anschluss an die Phase fünf erstreckt sich die Umsetzung der Maßnahme. Da die Mechanismen zur Begleitung der Maßnahme durch das BIC die gleichen wie in Phase fünf sind, bedarf es hierfür nicht unbedingt einer weiteren Phase.

Die Umsetzung einer Maßnahme wird in der Regel durch ein internes Bauprojektcontrolling im eigenen Fachbereich begleitet. Dies gilt auch dann, wenn externe Projektsteuerer mit involviert

sind. Für das interne Bauprojektcontrolling ist die Einhaltung von Kosten, Zeitplänen und Qualitätsanforderungen oberstes Ziel. Hierzu müssen regelmäßige Bauprojektcontrolling-Berichte dem BIC vorgelegt werden.

Neben den fachlichen und rechtlichen Angelegenheiten sind auch die Interessen und das Zusammenwirken aller am Bau Beteiligten zu steuern und zu überwachen. Das setzt klare Organisations- und Entscheidungsstrukturen voraus. In einer Projektorganisation mit einer stringenten Projektleitung sind Ziele, Verantwortlichkeiten, Aufgaben, Entscheidungsbefugnisse sowie Berichts- und Dokumentationspflichten festzulegen und zu überwachen. Die Projektleitung muss dabei mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet werden.

Kommt es während der Ausführung zu beabsichtigten oder unbeabsichtigten Planungsabweichungen mit Auswirkungen auf die Kosten oder den Zeitplan, so muss erneut das Entscheidungsgremium (BIC) einbezogen werden. Eine Beteiligung des BIC kann beispielsweise ab einer Kostenabweichung bei den Gesamtkosten von drei bis fünf Prozent festgelegt werden. Das Entscheidungsgremium berät über die Planungsänderung sowie die damit verbundenen Auswirkungen und mögliche Alternativen. Zusätzlich muss entschieden werden, ob eine erneute Beteiligung der politischen Vertreter angezeigt ist.

Werden durch Planungsänderungen Förderaspekte tangiert, so ist das Entscheidungsgremium grundsätzlich zu beteiligen.

Das Bauprojektcontrolling endet erst mit einer Auswertung und Kostenfeststellung. Dabei soll eine Evaluation aller wesentlichen Projektdaten wie Kosten, Zeitplan sowie erzieltem Gesamtergebnis gewürdigt werden. Die Ergebnisse der Auswertung sollten dann dem BIC vorgelegt werden. Hierdurch können Rückschlüsse für spätere Projekte gezogen werden, die eine stetige Verbesserung des BIC unterstützen können.

1.3.3.3 „Was muss passieren und welche politischen Beschlüsse sind erforderlich, wenn sich abzeichnet, dass das Budget nicht ausreichen wird?“

Analog den Ausführungen unter Punkt 1.3.3.2 muss sich das Budget für eine Maßnahme entwickeln. Die Entwicklung findet in mehreren Phasen statt. Im Rahmen der Kostenermittlung nach DIN 276 begleiten der Kostenrahmen bis hin zur Kostenfeststellung die Aussagen zum Budget.

Aus Sicht der gpaNRW ist es elementar, Aussagen zum maßnahmenbezogenen Budget immer an den Stand der Kostenermittlung zu knüpfen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass zwischen einer Kostenschätzung und der Kostenfeststellung durchaus Abweichungen in einer Größenordnung von 30 Prozent liegen können. Die Kostenermittlung kann jedoch nur so gut sein, wie die dazu notwendigen Voruntersuchungen bzw. die begleitende Fachplanung!

Die Erläuterung zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) greift die hier gestellte Frage auf. Erst in Phase vier, mit Vorliegen einer abgeschlossenen und geprüften und somit verbindlichen Entwurfsplanung inkl. der Kostenberechnung, liegen begründete Aussagen zu einem zu erwartenden Budget vor. Auch erst zu diesem Zeitpunkt sollte den politisch Verantwortlichen die Vorlage zur Beschlussfassung über einen Durchführungsbeschluss der geplanten Maßnahme vorgelegt werden.

Alle vorherigen Beschlussfassungen sollten als vorbereitende Genehmigungen formuliert sein, mit denen die Politik, den Beginn der Planungen frei gibt und die hierfür personellen und finanziellen Ressourcen bereitstellt.

Das in Phase vier ermittelte Budget sollte zudem erfahrungsgemäß einen möglichen Puffer für unvorhersehbare Entwicklungen enthalten. Kostensteigernde Einflüsse auf das Budget, können selbst bei der besten Planungsvorbereitung nicht ausgeschlossen werden. Beispielhaft kann hier genannt werden, dass es zu unerwarteten Kostensteigerung bei Baumaterialien kommt oder aber eine bereits vertraglich gebundene Firma insolvent wird und/oder Terminverzögerungen eintreten. Mängel in der Bedarfsplanung, den Ausführungsplanungen z. B. in den Ausschreibungen oder aber eine nachträgliche Einflussnahme auf die Bauplanung sind dagegen „hausgemacht“ und somit vermeidbar.

In Phase fünf werden kostensteigernde Aspekte im BIC aufbereitet und beraten. Sollten keine Alternativen bestehen und die Kostensteigerung unabwendbar sein, muss je nach Höhe der Steigerung, die Politik mit einer Beschlussvorlage erneut eingebunden werden.

1.3.3.4 „Würde eine Vergabe auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung hier eine Kostensicherheit bringen?“

Die Erläuterungen zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) haben gezeigt, dass die Stadt Schwelm als Bauherr zur Vorbereitung eines Durchführungsbeschlusses sehr umfangreiche Entscheidungsgrundlagen bereitstellen muss. Nach unserer Darstellung zur Organisation eines BIC erreicht ein Bauvorhaben die notwendige Planungsreife erst in Phase vier, in der die finale Entscheidung zur Durchführung getroffen werden sollte.

Diese Planungsreife ist auch bei einer funktionalen Leistungsbeschreibung notwendig, denn der Auftraggebende muss das Bauvorhaben bzw. die Beschreibung der zu lösenden Aufgabe (§ 31 Abs. 2 Nr.1 VgV) eindeutig und erschöpfend beschreiben.

Durch die funktionale Leistungsbeschreibung wird dem Anbieter zwar ein gewisser Spielraum überlassen, das Leistungsprogramm muss dennoch so stringent formuliert sein, dass die eingehenden Angebote (oder Nebenangebote) verglichen werden können. Diese Anforderung ist nicht weniger anspruchsvoll als bei herkömmlichen Ausschreibungen.

Nach unserer Auffassung sind die Kostenrisiken nach einer umfassenden und qualifizierten Vorbereitung zur Durchführung einer Baumaßnahme kalkulierbar. Zahlreiche Bauvorhaben zeigen, dass wenn sich die Kosten- und/oder die Terminkalkulation während der Durchführungsphase deutlich negativ entwickeln, die Ursachen meist in einer fehlerhaften oder risikobehafteten Abwicklung der Phasen eins bis vier liegen oder eine den Bauplanungsablauf störende Einflussnahme stattgefunden hat. Insofern schützt auch eine funktionale Leistungsbeschreibung verbunden mit einer Vergabe an einen Generalunternehmer nicht davor, dass Mängel in der Vorplanung bzw. Eingriffe in die Bauablaufplanung Nachtragsforderungen implizieren.

Die in einer funktionalen Leistungsbeschreibung eingebettete Flexibilität bietet auch für den Anbieter Chancen und Risiken zugleich. Der Anbieter kann gemäß seinen eigenen Erfahrungen die Gestaltung und technische Umsetzung der geforderten funktionalen Ziele kalkulieren und die vollständige Herstellung des geforderten Werkes anbieten, er trägt aber auch zugleich die Verantwortung für die funktionale Zielerreichung.

Positiv ist festzustellen, dass die Vergabe einer Bauleistung mittels funktionaler Leistungsbeschreibung auch erhebliche Teile der Baukonstruktions-, Planungs- und Koordinierungsaufgaben an den Generalunternehmer überträgt. Somit fallen die Risiken einer Koordinierung der am Bauprojekt Beteiligten und die damit einhergehende Schnittstellenproblematik ins Risiko des Generalunternehmers. Gerade für kleinere und mittelständige Verwaltungen ist dies vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels ein Vorteil, was jedoch keinen in der Rechtsprechung anerkannten Grund darstellt.

1.3.3.4.1 Generalunter-/übernehmervergabe als Ausnahme

Das EU-Vergaberecht führt als Regelfall in § 7b Abs. 1 VOB/A EU die Beschreibung der Leistung durch eine allgemeine Darstellung der Bauaufgabe (Baubeschreibung) und ein in Teilleistungen gegliedertes Leistungsverzeichnis an.

Allerdings besteht für öffentliche Auftraggebende die Möglichkeit, gemäß § 7c Abs. 1 VOB/A - EU nach Abwägen aller Umstände und wenn es zweckmäßig ist, zusammen mit der Bauausführung auch den Entwurf für die Leistung dem Wettbewerb zu unterstellen, um die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste sowie funktionsgerechteste Lösung der Bauaufgabe zu ermitteln.

In Bezug auf die Ausnahme der Vergabe an Generalunternehmer ist darauf hinzuweisen, dass Bauleistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbebezweige gemäß § 5 VOB/A in der Regel der Vergabe nach Fachlosen unterliegen. Dieses Gebot dient dem Schutz der Interessen des Mittelstandes (§ 97 (4) GWB). Die losweise Vergabe soll bewirken, dass die Auftragsart und vor allem die Auftragsgröße im Einzelfall so übersichtlich gehalten werden, dass sich auch noch kleinere mittelständische Unternehmen um den Auftrag bewerben können. Das Entstehen von Schnittstellen bei der Vergabe, der Ausführung und der Gewährleistung hat der öffentliche Auftraggeber im Interesse des Mittelstandschutzes grundsätzlich hinzunehmen. Eine Ausnahme vom Gebot der Vergabe nach Losen setzt voraus, dass die gemeinsame Vergabe aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen notwendig ist. Sollten wirtschaftliche oder technische Ausnahmetatbestände nicht vorliegen, stellt die Vergabe von Bauleistungen an einen Generalunternehmer einen schweren Verstoß gegen das Vergaberecht dar. Die Rechtsprechung sieht in unzulässigen Generalunternehmer-Vergaben insoweit einen Grund für die Rückforderung von Zuwendungen.

1.3.3.4.2 Wirtschaftliche Gründe

Wirtschaftliche Gründe für General- oder Totalunternehmer-Vergaben müssen daher durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich nachgewiesen werden. Hierzu müssen insbesondere die im Regelverfahren voraussichtlich anfallenden Baukosten und Baunutzungskosten (Lebenszykluskosten) hinreichend genau ermittelt werden, um einen zuverlässigen und wirtschaftlichen Vergleichsmaßstab zu erhalten. Eine ausreichende Planungstiefe – im Regelfall eine Entwurfsplanung – ist hierzu erforderlich, auch um die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu erfüllen (vgl. § 24 LHO, § 13 KomHVO NW). Eine Grobkostenschätzung auf der Grundlage von Raumprogrammflächen und Kostenkennwerten reicht hingegen aufgrund des zu geringen Genauigkeitsgrads nicht aus.

Gegenüber dem ermittelten Vergleichsmaßstab müssen wirtschaftliche Vorteile einer Generalunternehmer- oder -übernehmer-Vergabe konkret belegt werden. Die GU-Vergabe birgt im Übrigen Kostenrisiken. Sie entstehen oft dadurch, dass die Vor- und Nachteile einer Vergabe der Bauleistungen an einen Generalunternehmer im Vergleich zur Vergabe von Einzelgewerken oder Paketen nicht ausreichend gegeneinander abgewogen werden. Der Generalunternehmer erhebt zudem für seinen Verwaltungsaufwand (z. B. Einholen von Nachunternehmerangeboten, Koordination der einzelnen Gewerke) und für Wagnis (Haftung für die Nachunternehmerleistungen gegenüber den Auftraggebern) kalkulatorische Zuschläge auf die Preise der Nachunternehmer, was zu einer Verteuerung der Gesamtbauleistung von üblicherweise 10-15 Prozent²⁰ führen kann. Der Auftraggebende muss diese Leistungen bezahlen, unabhängig davon, ob diese selbst erbracht oder auf den Generalunternehmer übertragen werden. Die Folgen einer unvermeidlichen Insolvenz auf dem Bau sind bei der Vergabe an einen Generalunternehmer deutlich höher als bei der Vergabe von Einzelgewerken, da der Ausfall eines Gewerks leichter zu kompensieren ist als wenn der einzige Auftragnehmer, der Generalunternehmer, ausfällt.

Die Vorbehalte gegen eine Vergabe an Generalübernehmer und -unternehmer gelten auch für die zusammengefasste Vergabe aller Leistungsbilder der Planung an einen Generalplaner.

Die Vergabe von Bauleistungen an Generalunter-/übernehmer oder Generalplaner birgt somit bereits im Rahmen dieser grundlegenden Entscheidung erhebliche aus der Frage der Wirtschaftlichkeit abzuleitenden Risiken für die Vergabeentscheidung und deren Anfechtung an sich sowie hieraus erwachsende Konsequenzen hinsichtlich der Zurückforderung etwaiger Zuwendungen. Dieser Entscheidungs- und Verantwortungsbereich ist in jedem Fall dem öffentlichen Bauherrn zuzuordnen, ohne, dass ihm hierbei etwaige Delegationsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, womit er auf eigene Fachkompetenz im besonderen Maße angewiesen ist.²¹

Herne, den 02.09.2024

im Auftrag

gez.

Abteilungsleitung

Dagmar Klossow

Berater

Axel Bussmann

²⁰ Fuchs/Seifert in Beck HOAI/Seifert/Fuchs, 3. Aufl. 2022, HOAI § 33 Rn. 83.

²¹ Quelle: Rechtsgutachten

1.4 Anhang

Vergabeakte

Abschnitte	Inhalt (in Stichworten)
Grundlagen der Vergabeunterlagen	- Materialwahl - Mengenberechnungen
Vergabeverfahren	- Auftragswertschätzung - Wahl der Vergabeart - Bildung von Losen - Festlegung von Vertragsbedingungen, Baubeschreibungen
Bekanntmachung	- Kopie der Veröffentlichung
Blankett der Vergabeunterlagen	(nicht zwingend)
Listen der Bewerber, Herausgabe	
Niederschrift über den Eröffnungstermin	- auch Beweisunterlagen für verspätete Angebote
Angebotsunterlagen im Original, gekennzeichnet	- Hauptangebot - Nebenangebote - Änderungsvorschläge - Kalkulationsgrundlagen
Aufklärungsgespräche / Nachweise	- Protokoll für Aufklärungsgespräche - Verlangte Nachweise etc. - nachgeforderte Nachweise etc. - Schriftwechsel (auch mit dem Architekten/Ingenieure) - Dokumentation der Bieterkommunikation (d.h. der gestellten Fragen, der geleisteten Antworten und der Zurverfügungstellung an die Verfahrensbeteiligten)
Prüfung und Wertung der Angebote	- Dokumentation der einzelnen Wertungsschritte - Preisspiegel - Vergabevorschlag
Weitere Vorgänge	- Aufhebung der Ausschreibung (Begründung etc.) - Verlängerung der Zuschlags- und Bindefrist - Stellungnahme RPA, Rechtsaufsicht - Vergabenachprüfung (Vergabeprüfstelle)
Beauftragung	- Beschluss des zuständigen Gremiums (Vergabeausschuss) sofern vorgesehen - Auftragsschreiben
Nachträge	- Nachtragsangebote für geänderte- / zusätzliche Leistungen - geänderte Ausführungsfristen, Bauzeitenverlängerung - Nachtragskalkulationen und Nachtragsprüfungen - Begründungen - Beschlüsse des zuständigen Gremiums, sofern vorgesehen - Nachtragsbeauftragung
Anschlussaufträge	wie Nachträge

Quelle: Bauaktenführung gpabw.de

Bauakte

Abschnitte	Inhalt (in Stichworten)
Allgemeines	- Adresslisten der Beteiligten - Notizen
Beschlüsse der zuständigen Gremien	- Gemeinderatsprotokolle
Bauprogramm, Planungsvorgaben	- Art, Ort und Umfang der Maßnahme - Rahmenbedingungen (auch Kostenvorgaben)
Wettbewerbsunterlagen	- Realisierungswettbewerb - Mehrfachbeauftragungen
Bedarfsplanung (DIN 18205)	- „Machbarkeitsstudien“, Bedarfsermittlungen
Architekten-, Ingenieur- und Gutachterleistungen (jeweils für sich abgelegt)	- Honorarrechnungen - Schriftverkehr, sofern nicht auf einen bestimmten Sachverhalt (z.B. auf ein Gewerk) bezogen - Gutachten
Planunterlagen	- Vorentwurf (mit Erläuterungen) - Entwurf (mit Erläuterungen) - Ausführungs- und Detailplanung
Öffentlich-rechtliches Genehmigungsverfahren	- Anträge zum Baugenehmigungsverfahren (wie - Formulare, Pläne, Berechnungen) - Schriftverkehr mit der Genehmigungsbehörde
Kosten und Kostenermittlungen	- Wirtschaftlichkeits- oder Folgekostenberechnungen - Kostenschätzung, Kostenberechnung - Kostenanschlag und Kostenfeststellung - Fortlaufende Kostenkontrolle
Bautagebücher und Bauzeitenpläne	
Protokolle	- Jour-Fixe - Interne Besprechungen (ggf. auch mit Architekt / Ingenieur)
Objektdokumentation / Bestandsunterlagen	- Bestandspläne - Gewährleistungsverzeichnis - Wartungsunterlagen, Bedienungsanleitungen
Mängelansprüche	- Gewährleistungsverzeichnis - Protokolle von Mängeln / Begehungen
Sicherheiten	- Verzeichnis mit Übersicht - Kopien der Sicherheiten
Bauversicherungen	- Bauleistungsversicherung
Zuwendungsverfahren	- Anträge, Berechnungen
Bauaufnahme mit Zeichnungen	- Aufmaße / Darstellung der ursprünglichen Situation

Quelle: Bauaktenführung gpabw.de

Ausführungsakte

Abschnitte (je Gewerk zusammengefasst)	Inhalt (in Stichworten)
Muster / Proben	- Materialien, Produktbeschreibungen - Entscheidungen
Allgemeiner Schriftverkehr	- das Gewerk betreffend
Ausführungsunterlagen des Auftraggebers	- Ausführungs- und Detailpläne, Skizzen (soweit nicht eigenständig abgelegt) - Absteckungen und Berechnungen - Verkehrssicherungspläne
Ausführungsunterlagen des Auftragnehmers	- Baustelleneinrichtungspläne - Verkehrssicherungspläne - Bauzeitenpläne - Geräte- und Mitarbeiterverzeichnisse
Sicherheiten	- Kopie bzw. Angabe Verwahrkonto mit Sachstand
Erklärungen (Abtretungen etc.)	- Allgemeiner Schriftverkehr - Unterlagen
Bautagesberichte	
Nachweise	- Güte-, Dichtigkeits- Kontroll- und Funktionsprüfungen
Rechnungen	- Rechnungsbelege (Abschlags- und Schlussrechnungen) - Kassenbelege (Auszahlung als Rückläufer in Kopie) - Begründende Unterlagen (Aufmaß, Mengenermittlungen, Pläne, Stundenlohnzettel, Wiegescheine etc.) - Besondere Abrechnungsvereinbarungen (Lohn-, Stoffmehrkosten, Vertragsstrafen, Zinsen, etc.) - DV-Abrechnungen (Dazugehörige Unterlagen)
Aufrechnungserklärungen des Auftragnehmers	
Abnahmen / Mängel	- Abnahmeprotokoll - Mängelprotokolle, Fristsetzungen - Mängelbeseitigungen (auch während der Bauausführung) - Inanspruchnahme von Sicherheiten und Geltendmachung von Gewährleistungs- oder Ersatzansprüchen
Sonstige Vorgänge	- Inverzugsetzungen - Kündigungen

Quelle: Bauaktenführung gpabw.de

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de