



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2021

Nr. 13 Baumanagement des Landesbetriebs Mobilität

**- Kostenstabilität, Termintreue und Bau-
qualität verbessern, Rückstände bei der
Bauabrechnung verringern -**

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. 13

**Baumanagement des Landesbetriebs Mobilität
- Kostenstabilität, Termintreue und Bauqualität verbessern, Rückstände bei der Bauabrechnung verringern -**

Der Landesbetrieb Mobilität verfügte über kein geeignetes IT-gestütztes Projektmanagementsystem, in dem die für Informations- und Steuerungszwecke erforderlichen Daten der Straßenbauprojekte erfasst waren.

Ein Drittel der Maßnahmen des Bauprogramms im Haushaltsplan 2021 ist mit Ausgabenansätzen von 0 € ausgebracht. Dies beeinträchtigt die Steuerungsfunktion des Bauprogramms.

Die abgerechneten Baukosten wichen zum Teil erheblich von den in den Bauprogrammen veranschlagten Ansätzen ab. Hierzu trugen ungenaue Kostenschätzungen sowie Mängel in der Planung und Bauvorbereitung bei, die Änderungen des Leistungsumfangs in der Bauausführung zur Folge hatten.

Die den Bauverträgen zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisse wiesen oftmals Mängel auf. Teilweise waren zur Vertragserfüllung erforderliche Leistungen nicht erfasst. Bei nahezu der Hälfte der geprüften Maßnahmen wurde fast ein Viertel aller ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt.

Die geplanten Bauzeiten wurden bei mehr als der Hälfte der Projekte nicht eingehalten. Bei einem Drittel der Projekte betrug die Überschreitung mehr als 25 %, in Einzelfällen sogar mehr als das Dreifache der ursprünglich vorgesehenen Bauzeiten.

Viele fertiggestellte Baumaßnahmen wiesen Mängel auf, die sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit und Lebensdauer der Straßen auswirken können.

Der Landesbetrieb hatte die Schlussrechnungen von mehr als 350 Baumaßnahmen teilweise mehrere Jahre nach deren Fertigstellung noch nicht abschließend geprüft. Er vergütete Bauleistungen auf der Grundlage nicht geprüfter Schlussrechnungen. Dies birgt die Gefahr von Überzahlungen und Unregelmäßigkeiten.

Systematische Ex-post-Analysen der Kostenentwicklung, Termintreue und Ausführungsqualität von Straßenbaumaßnahmen sowie von Schwachstellen in den Leistungsbeschreibungen fanden nicht statt. Steuerungsdefizite im Baumanagement wurden daher häufig nicht erkannt und behoben.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität nimmt u. a. die Aufgaben der Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz wahr. Neben Landesstraßen baut, betreibt und verwaltet er auch Bundes- und Kreisstraßen. Der Landesbetrieb ist in die Zentrale in Koblenz sowie in acht regionale Dienststellen gegliedert.

Der Rechnungshof hat das Baumanagement des Landesbetriebs bei 68 Baumaßnahmen - davon 46 Landesstraßen- und 22 Kreisstraßenprojekte - mit Gesamtkosten von über 86 Mio. € geprüft. Dabei handelte es sich mit Ausnahme von vier Neubauvorhaben um Aus- und Umbaumaßnahmen, die mit Baukosten von jeweils mehr als 500.000 € abgerechnet worden waren. Die Handlungsbereiche des Baumanagements, die in die Prüfung einbezogen wurden, waren die Kostenentwicklung, die Planung und Bauvorbereitung, die Termineinhaltung sowie die Qualität der ausgeführten Projekte. Darüber hinaus wurde untersucht, ob der Landesbetrieb die Schlussrechnungen für Straßenbaumaßnahmen zeitnah geprüft hatte.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Projektdaten nicht konsistent aufbereitet und verfügbar

Der Landesbetrieb verfügte nicht über einen konsistent strukturierten und kurzfristig abrufbaren Datenbestand zu Kosten- und Terminentwicklungen seiner Baumaßnahmen. Eine automatisierte Übernahme und Auswertung dieser Daten aus vorhandenen IT-Systemen war nicht möglich. Einheitliche Kennungen und Projektidentifikationen in den verschiedenen Datenbanken waren nicht vorhanden. Auch aus Übersichten, die in der Zentrale des Landesbetriebs geführt wurden, konnten die Projektdaten nicht vollständig erhoben werden. Sie mussten bei den regionalen Dienststellen ermittelt und zum Teil händisch zusammengestellt werden.

Um eine zielgerichtete Steuerung und Kontrolle der Baumaßnahmen vornehmen zu können, müssen die Projektdaten regelmäßig erhoben und aktualisiert sowie in einer zentralen Datenbank geführt werden. Dies würde Informationen zum aktuellen Verfahrens- und Kostenstand z. B. im Zusammenhang mit der Aufstellung und Abwicklung der Bauprogramme ermöglichen. Zudem könnten Ex-post-Betrachtungen durchgeführt werden, um systemische Schwachstellen zu erkennen und die Abläufe künftiger Projekte zu verbessern.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde ein Projektmanagementsystem einführen, mit dem alle für die Steuerung und Kontrolle erforderlichen Daten in einer zentralen Datenbank projektscharf zusammengeführt würden. Hierdurch würden Kosten- und Terminentwicklungen überprüfbar und evaluierbar. Ferner würden die ermittelten Kosten für die Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen den aktuellen Kosten gegenübergestellt. Schnittstellen zu anderen IT-Systemen würden implementiert und es werde ein Berichtswesen mit der Darstellung aller relevanten Daten integriert. Noch nicht entschieden sei, ob das Programm in mehreren Stufen oder gleich vollständig eingeführt werde.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sowohl die Zentrale des Landesbetriebs als auch die regionalen Dienststellen bis zur Einführung des Projektmanagementsystems im Hinblick auf eine wirksame Projektsteuerung Daten zu den aktuellen Planungsständen der Baumaßnahmen sowie zu den Kostenfortschreibungen vorhalten und miteinander kommunizieren sollten.

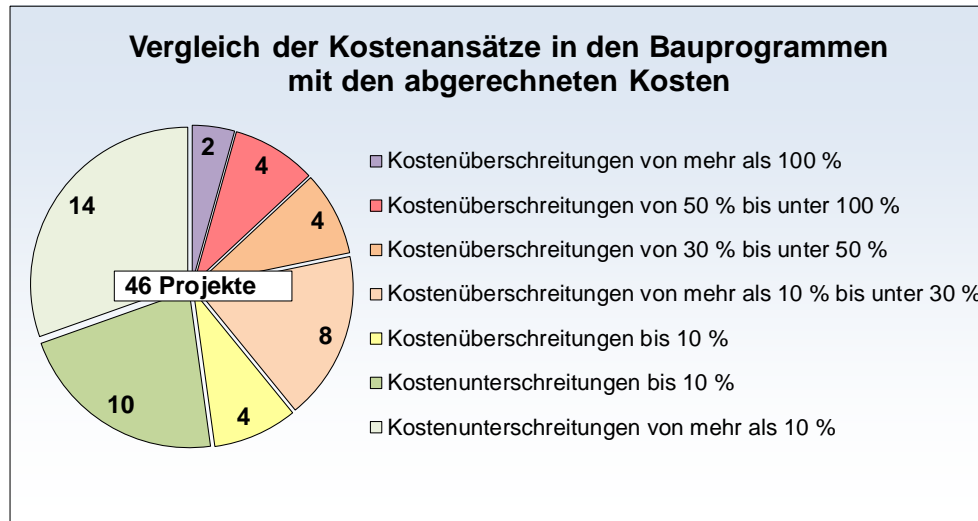
2.2 Kostenvergleiche - mangelnde Kostenstabilität im Projektablauf

2.2.1 Kostenansätze der Bauprogramme und abgerechnete Kosten

Erste Schätzungen der Baukosten von Straßenbaumaßnahmen werden regelmäßig mit der Zustandserfassung von Straßen oder den Vorplanungen erstellt. Diese Kosten finden Eingang in den Investitionsplan des Landesbetriebs und nachfolgend in die Bauprogramme Landesstraßen¹.

¹ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Landesbetrieb Mobilität, Wirtschaftsplan des LBM, Bauprogramm Landesstraßen.

Die 46 Maßnahmen an Landesstraßen, bei denen es sich überwiegend um einfache Umbau- und Sanierungsmaßnahmen handelte, waren mit 65,1 Mio. € einschließlich Nebenleistungen² in den Bauprogrammen veranschlagt. Ohne Berücksichtigung der in den Hauptbauverträgen nicht enthaltenen Kosten für Nebenleistungen³ wurden bei fast 40 % der Projekte (18) die Ansätze der Bauprogramme um mehr als 10 % überschritten. Bei zwei jeweils mit 500.000 € veranschlagten Vorhaben kam es zu Kostenüberschreitungen von 188 % und 270 %. Kostenunterschreitungen von mehr als 10 % gegenüber den Ansätzen der Bauprogramme gab es bei 14 Maßnahmen. In der Summe betragen die über 10 % hinausgehenden Abweichungen mehr als 13 Mio. € oder im Durchschnitt mehr als 30 % der veranschlagten Baukosten der betreffenden 32 Maßnahmen.



In dem Diagramm sind die Abweichungen der abgerechneten Baukosten der 46 Landesstraßenmaßnahmen von den Ansätzen in den Bauprogrammen abgebildet.

Die Kostenabweichungen hatten im Wesentlichen folgende Ursachen:

- ungenaue Kostenschätzungen in Verbindung mit einer mangelnden Detaillierung der Planungen,
- Änderungen des Maßnahmenumfangs oder der Bauverfahren in späteren Projektstadien.

Der Landesbetrieb hat im Rahmen der Erhebungen mitgeteilt, er betrachte die in den Bauprogrammen aufgeführten Kostenansätze der einzelnen Projekte als Orientierungsgrößen, die unter- oder überschritten werden könnten, solange der Gesamtkostenrahmen im jeweiligen Haushaltsjahr eingehalten werde.

Die Bewertung der Kostenansätze als bloße Orientierungsgrößen im Rahmen eines einzuhaltenden „Globalbudgets“ birgt die Gefahr, dass die Kostendisziplin beim Planen und Bauen schwindet und die Bedeutung der Projektziele „Kostensicherheit und Einhaltung der Kostenvorgaben“ abnimmt. Außerdem verkennt diese Bewertung die haushaltsrechtlichen Anforderungen an Bauprogramme. Ausgaben für Baumaßnahmen dürfen grundsätzlich erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der

² Z. B. Kosten für Bepflanzung, Beschilderung, Markierungen, Schutzeinrichtungen und z. T. auch Entsorgung von belastetem Material.

³ Der Landesbetrieb konnte die Nebenleistungen, die mehr als 10 % der Gesamtkosten betragen können, nicht projektscharf ausweisen. Zum Teil wurden die Nebenleistungen auch von Straßenmeistereien erbracht.

Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.⁴

Zudem orientierten sich Ausgabenansätze im Rahmen der Aufstellung der Bauprogramme nicht immer an den Ergebnissen aktueller Kostenberechnungen. Die Handlungsanweisungen des Landesbetriebs zum Kostenmanagement Straßenbau, nach denen die Kosten von Straßenbauprojekten entsprechend der jeweiligen Planungstiefe unter Berücksichtigung der verfügbaren Daten möglichst sorgfältig und vollständig zu ermitteln sind, blieben außer Acht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Bauprogramme würden häufig aufgrund einer geringen Planungstiefe mit überschlägig ermittelten Kosten aufgestellt. Für ein Vorziehen der Detailplanung mit Erstellung von Baugrunduntersuchungen vor Aufnahme der Maßnahmen in ein Bauprogramm müsse der Planungsvorrat mindestens auf ein bis zwei Jahre angehoben werden. Nach Ermittlungen des Landesbetriebs seien hierfür unter Berücksichtigung aller Baulastträger zusätzliche Kapazitäten von 100 „Mannjahren“ erforderlich. Der Landesbetrieb sei bestrebt, den Planungsvorrat zu vergrößern und den Detaillierungsgrad der Projektplanungen „nach vorne“ zu rücken. Hierfür würden auch für den nächsten Doppelhaushalt zusätzliche Stellen angemeldet. Im Übrigen werde der Landesbetrieb die Handlungsanweisungen zum Kostenmanagement Straßenbau in den Qualitätszirkeln Planung, Bau und Brückenbau thematisieren und die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen.

2.2.2 In den Bauprogrammen ausgewiesene Maßnahmen

Der Landtag gibt mit den Bauprogrammen den verbindlichen Rahmen vor, welche Investitionsmittel für den Straßenbau zur Verfügung stehen und welche Bauvorhaben damit umgesetzt werden sollen.

In dem Bauprogramm 2019/2020 waren insgesamt 76 von 425 Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen oder mit Merkbeträgen von 1.000 € ausgewiesen. Das Bauprogramm 2021, das für insgesamt 326 Maßnahmen Ausgaben von zusammen 75,5 Mio. € vorsieht, enthält sogar 107 jeweils mit 0 € veranschlagte Projekte (33 %), deren geschätzte Gesamtkosten 88,4 Mio. € betragen.

Der Landesbetrieb erklärte im Zuge der Erhebungen, dass mehr Maßnahmen in die Bauprogramme aufgenommen würden als ausgeführt und finanziert werden könnten. Auf diese Weise würden ausreichende „Puffer“ für unvorhergesehene Projektverschiebungen oder Baukostenabweichungen geschaffen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass diese Fälle eine angemessene Flexibilität bei der Abwicklung des Bauprogramms erfordern. Ein hoher Anteil von Vorhaben mit 0 €-Ansätzen an den in Bauprogrammen ausgewiesenen Maßnahmen eröffnet allerdings einen weiten Entscheidungsspielraum für den Landesbetrieb, der die Steuerungsfunktion von Bauprogrammen beeinträchtigt. Dies sollte bereits im Entwurf des Haushaltsplans (Regierungsvorlage) berücksichtigt werden. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass eine derart hohe Flexibilität der Bauprogramme in den zurückliegenden Jahren nicht erforderlich war. So wurden z. B. keine der 29 in dem Bauprogramm 2017/2018 und weniger als die Hälfte der in dem Bauprogramm 2019/2020 mit 0 €-Ansätzen veranschlagten Maßnahmen in den jeweiligen Haushaltsperioden begonnen⁵. Der Anteil der Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen sollte daher in künftigen Bauprogrammen auf den erforderlichen Umfang begrenzt werden.

⁴ § 24 Abs. 1 LHO.

⁵ Mit Ausnahme von vier Projekten wurden die übrigen Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen in das Bauprogramm 2021 übernommen.

2.2.3 Kostenberechnungen nach der Entwurfsplanung und abgerechnete Kosten

Der Rechnungshof hat bei 48 Landes- und Kreisstraßenmaßnahmen⁶ die abgerechneten Kosten den Ergebnissen der Kostenberechnungen gegenübergestellt, die auf der Grundlage der Entwurfsplanung ermittelt worden waren. Letztere sind aufgrund detaillierter Planungen im Regelfall genauer als die Ansätze des Bauprogramms. Gleichwohl kam es bei 18 Projekten (37,5 %) zu Kostenerhöhungen zwischen 11 % und fast 100 %.

Die Mehrkosten waren überwiegend auf Planungsänderungen oder Auftragsverweiterungen zurückzuführen, die sich unmittelbar vor oder während der Bauausführung ergaben. Häufig waren Leistungsmengen nicht zutreffend ermittelt sowie erforderliche Leistungen bei der Planung und Bauvorbereitung nicht bedacht worden. Des Weiteren kam es zu Änderungen der Bauverfahren. So zeigte sich beispielsweise bei Baubeginn einer Maßnahme, dass statt der geplanten Deckensanierung ein Vollausbau erforderlich war. In einem anderen Fall war die Entwässerung der Fahrbahn bei der Planung nur unzureichend berücksichtigt worden. Durch genauere, an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Planungen können derartige Kostensteigerungen verringert und die Budgetplanung des Landesbetriebs verbessert werden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, Kostensteigerungen resultierten häufig aus unvorhergesehenen Baugrundänderungen, Mengenmehrungen, Leistungsanpassungen und Unwetterereignissen. Die Ende 2015 eingeführte Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen sehe eine häufigere Kostenfortschreibung vor und lege genauere Angaben zum Planungsumfang fest.

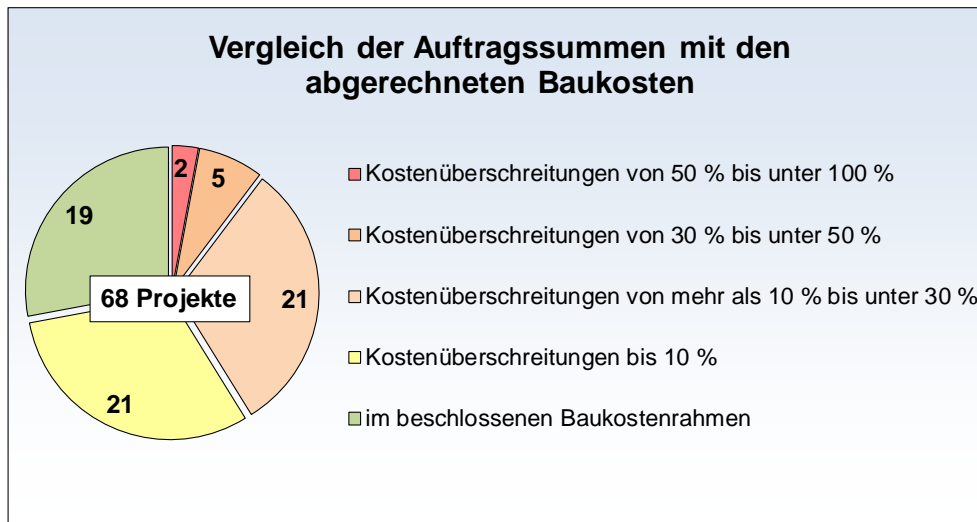
2.2.4 Auftragssummen und abgerechnete Baukosten

An die Leistungsverzeichnisse, die den Vergabeverfahren und den Bauverträgen zugrunde liegen, sind hinsichtlich der Genauigkeit der Mengenansätze und der Vollständigkeit der Bauleistungen hohe Anforderungen zu stellen. Unzutreffende Vorgaben können zu einer Wettbewerbsverzerrung sowie zu Nachtragsleistungen und Mehrkosten bei der Bauausführung führen.

Diesen Anforderungen wurde oftmals nicht Rechnung getragen:

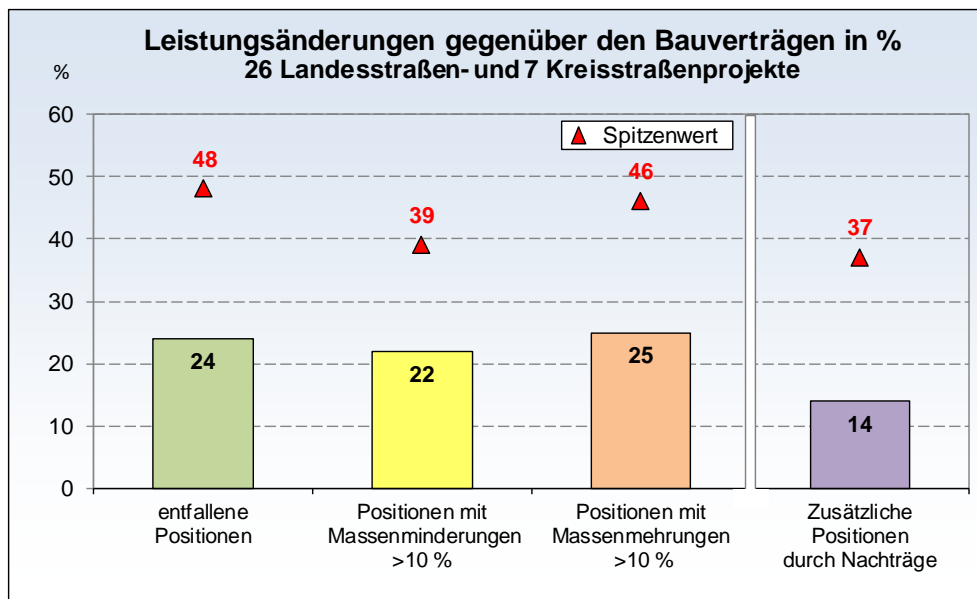
- Bei über 40 % (28 der 68) der geprüften Projekte wichen die abgerechneten Baukosten um mehr als 10 % von den Auftragssummen ab, in sieben dieser Fälle sogar um mehr als 30 %. Darunter befand sich auch eine zum Prüfungszeitpunkt noch nicht schlussgerechnete Maßnahme mit einer Abweichung um 77 %.

⁶ Bei 20 Baumaßnahmen lagen keine Kostenberechnungen vor.



In dem Diagramm sind die Baukostenabweichungen im Vergleich zu den Auftragssummen der Bauverträge dargestellt.

- Bei 26 Landesstraßen- und sieben Kreisstraßenprojekten⁷ wurden im Durchschnitt 24 % der ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt. Bei fast der Hälfte der Positionen traten erhebliche Massenminderungen oder -minderungen auf.
- Der Anteil der Positionen, die nach der Auftragsvergabe als Nachtragsleistungen hinzukamen, betrug im Durchschnitt 14 %.



In der Grafik ist der durchschnittliche Anteil von Leistungsänderungen während der Bauausführung dargestellt. Der durchschnittliche Anteil der Nachtragsleistungen bezieht sich auf die Zahl der Positionen im Leistungsverzeichnis.

⁷ Nur für diese 33 Maßnahmen lagen auswertbare Daten vor.

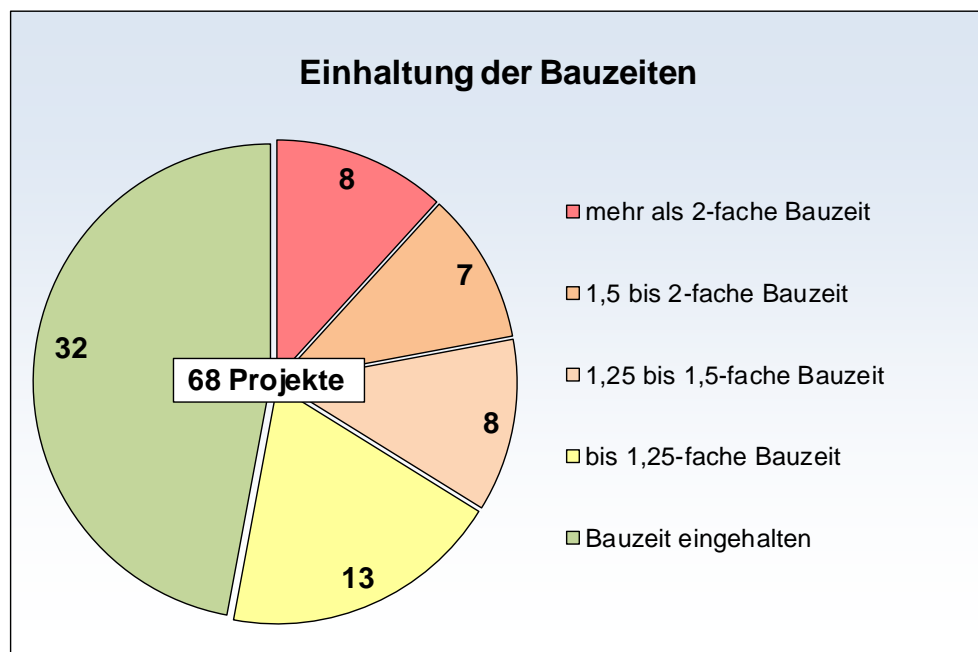
Gründe für die Baukostenabweichungen und die Leistungsänderungen waren im Wesentlichen mangelhafte Planungen, unzureichende Bestandsaufnahmen z. B. des vorhandenen Straßenaufbaus, fehlerhafte Leistungsverzeichnisse sowie Änderungen der Planung und des Leistungsumfangs während der Bauausführung. Dies betraf insbesondere Kanalbauarbeiten, die Entsorgung belasteter Baustoffe sowie Erd- und Straßenoberbauarbeiten.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die regionalen Dienststellen würden auf die Regelungen des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau hingewiesen. Ihre Einhaltung werde überprüft. Ferner würden stichpunktartig Ex-post-Analysen der Ordnungszahl-Kontrolllisten⁸ durchgeführt und Analysen sowie Erkenntnisse den regionalen Dienststellen zurückgespiegelt. Da Untersuchungen des vorhandenen Straßenaufbaus und der Baugrundbedingungen nur lokale Stichproben des Gesamtbestands sein könnten, seien abweichende Ergebnisse im Zuge der Bauabwicklung nicht auszuschließen. Die Auswahl der Stichprobenentnahme werde durch die Gesamtwirtschaftlichkeit bestimmt. Grundsätzlich sei eine lokale Bestandsaufnahme unentbehrlich. Zu der Verbesserung der Planungsqualität und dem Vorziehen der Planung in ein früheres Projektstadium müsse die personelle Planungskapazität in den regionalen Dienststellen gestärkt werden.

2.3 Termine zum Teil deutlich überschritten

Die Bauzeitenpläne des Landesbetriebs wiesen in der Regel die Sollbauzeiten und -termine auf. Terminverschiebungen wurden nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Eine systematische und übersichtliche Projektverfolgung war nur eingeschränkt möglich.

Bei über der Hälfte der in die Erhebungen einbezogenen Baumaßnahmen wurden die vereinbarten Ausführungstermine nicht eingehalten. Bei einem Drittel der Projekte wurden die geplanten Bauzeiten um mehr als 25 % überschritten, in fünf Fällen sogar um mehr als das Dreifache.



Das Diagramm zeigt, dass in vielen Fällen vereinbarte Ausführungstermine nicht eingehalten wurden.





⁸ Die Ordnungszahl-Kontrolllisten dienen der Kostenkontrolle. In ihnen werden während der Bauausführung laufend die Soll- und Ist-Abrechnungsmengen jeder einzelnen Leistungsposition gegenübergestellt.

Wesentliche Gründe für Bauzeitüberschreitungen waren Baumaßnahmen, bei denen es im Winter zu Verzögerungen in der Abwicklung kam, Starkregen- und Hochwasserereignisse, geänderte Planungen, Bauverfahren und -abläufe sowie unzureichende personelle Dispositionen bei den Baufirmen. Bei mit anderen Baulastträgern durchgeführten Gemeinschaftsmaßnahmen kam es aufgrund von Koordinations- und Abstimmungsproblemen zu Verzögerungen im Bauablauf. Teilweise wurden Baumaßnahmen begonnen, ohne dass vollständige Pläne vorlagen.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, vor der Ausschreibung einer Maßnahme werde der Beginn der baulichen Umsetzung terminlich mit den Betroffenen abgestimmt. In Einzelfällen könne es vorkommen, dass Teile der Ausführungsplanung zum Baubeginn noch nicht fertiggestellt seien. Dies sollte grundsätzlich der Ausnahmefall sein, sei aufgrund von Personalengpässen jedoch nicht immer vermeidbar. Eine Qualitätssicherung auch hinsichtlich Kostenverlauf und Bauzeiten werde künftig mit dem noch einzuführenden Projektmanagementsystem möglich sein.

2.4 Ausführungsqualität - zu viele Mängel an fertiggestellten Straßen

Drei Viertel (18 von 24) der fertiggestellten Straßenbaumaßnahmen, bei denen der Rechnungshof die Ausführungsqualität untersucht hat, wiesen stellenweise Mängel an Fahrbahnen, an Fahrbahnbanketten, bei der Entwässerung und den Markierungen auf. Diese Mängel, die sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit und die Lebensdauer der Straßen auswirken können, waren sowohl auf unzureichende Planungen als auch auf nicht fachgerecht ausgeführte Bauleistungen zurückzuführen.

Schäden und Mängel	
	
L 148 - Ausgefahrener Randstreifen	K 35 - Netzrisse in der Fahrbahn
	
L 395 - Mangelhafter Rissverguss	L 376 - Unzureichende Markierung

Zu den Schäden trugen teilweise auch eine mangelhafte Qualität der Baustoffe, wie z. B. eine nicht fachgerechte Zusammensetzung von Asphaltmischgut, sowie zu dünne Schichten oder eine unzureichende Verdichtung von Asphalt bei. Dies hätte durch sorgfältige Bestandsaufnahmen in Verbindung mit Sicherheitsaudits, durch eine fachgerechte Planung und Bauausführung sowie durch eine sachgerechte Überwachung der Material- und Einbauqualitäten vermieden werden können.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde der Forderung nach einer Überwachung der Material- und Einbauqualität der Asphaltarbeiten durch die Bauwarte im Rahmen der personellen Möglichkeiten nachkommen. Bei Sanierungsmaßnahmen, die im Regelfall ohne Änderung des Bestands erfolgten, könnten nur marginale Veränderungen an der Entwässerungssituation vorgenommen werden. Ansonsten seien baurechtliche Verfahren notwendig. Ein erheblicher planerischer und verwaltungsrechtlicher Aufwand sei die Folge. In letzter Konsequenz würden viele Sanierungsmaßnahmen aus personellen Gründen zeitlich verzögert und eventuell nicht umgesetzt werden können. Schadhafte Markierungen seien oftmals die Folge von erhöhtem Schneepflugeinsatz. Die Straßenmeistereien würden darauf hingewiesen, Markierungen verstärkt auf ihre Funktionsweise hin zu überprüfen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine ordnungsgemäße Ableitung des Oberflächenwassers oftmals auch ohne baurechtliche Verfahren möglich gewesen wäre. Der Wasserableitung sollte aufgrund der durch den Klimawandel zunehmenden Starkregenereignisse und im Hinblick auf die Verringerung der Aquaplaning-Gefahr verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden. Aufgrund der vielen Mängel erachtet es der Rechnungshof für notwendig, dass der Landesbetrieb eine systematische Qualitätssicherung einführt.

2.5 Schlussrechnungsstau birgt erhebliche Risiken

Der Anspruch auf Schlusszahlung wird alsbald nach Prüfung und Feststellung fällig, spätestens innerhalb von 30 Tagen nach Zugang der Schlussrechnung. Die Frist verlängert sich auf höchstens 60 Tage, wenn sie aufgrund der besonderen Natur oder Merkmale der Vereinbarung sachlich gerechtfertigt ist und ausdrücklich vereinbart wurde.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs hatte der Landesbetrieb nach eigenen Angaben Schlussrechnungen für über 350 Baumaßnahmen, die teilweise seit mehreren Jahren fertiggestellt waren, noch nicht abschließend geprüft. Er leistete in diesen Fällen oftmals Teilauszahlungen, um Prüfzeiten zu verlängern.

Verspätete Schlussrechnungsprüfungen bergen u. a. die Gefahr, dass Leistungen zu Unrecht anerkannt und vergütet werden. Jahre nach der Baufertigstellung können Sachverhalte oftmals nicht mehr aufgeklärt und Art und Umfang von Leistungen nicht mehr genau festgestellt werden. Des Weiteren können Rückforderungsansprüche verjähren. Zudem ist bei einer derartigen Verfahrensweise keine ausreichende Korruptionsprävention mehr gewährleistet.⁹

Der Landesbetrieb hat erklärt, es sei vorgesehen, das Schlussrechnungsmanagement in das Projektmanagementsystem zu implementieren. Somit solle ein Überblick über den Bearbeitungsstand der Schlussrechnungen und die fälligen Rechnungen gewährleistet werden. Die Schlussrechnungsbearbeitung sei wesentlich von den Personalkapazitäten abhängig. Gerade in Zeiten hoher Mittelzuflüsse stelle dies einen Engpass dar. So liege das Hauptaugenmerk der Arbeit auf der Umsetzung der Bauprogramme. Des Weiteren klaffe eine deutliche Lücke zwischen dem festgestellten Personalbedarf und den im Haushalt zugewiesenen Stellen. Problemverschärfend komme hinzu, dass viele Stellen nicht besetzt werden könnten. Es fehlten 100 Ingenieure und Techniker in den regionalen Dienststellen. Zum zügigen Abbau der noch offenen Schlussrechnungen fehlten zurzeit Personalkapazitäten. Den in den Ruhestand wechselnden Bauwarten werde weiterhin angeboten, Schlussrechnungen auf Honorarbasis zu bearbeiten.

⁹ Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung „Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung“ und Nr. 3.2 des Leitfadens „Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe“, herausgegeben vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. und dem Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass dieses Problem angesichts der vorgenannten Risiken gelöst werden muss. Der Landesbetrieb sollte ein Konzept erarbeiten, wie die Arbeitsrückstände unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen abgebaut werden können und künftig eine fristgerechte Rechnungsprüfung sichergestellt werden kann.

2.6 Systematische Projektevaluation erforderlich

In den Ausführungen zu den Teilziffern 2.1 bis 2.5 dieses Beitrags sind systemische Mängel und Steuerungsdefizite im Baumanagement des Landesbetriebs aufgezeigt, die insbesondere die Kostenplanung und -steuerung auf Projekt- und Dienststellenebene, die Projektplanung, die Erstellung von Leistungsverzeichnissen, die Einhaltung von Bauzeiten und die Prüfung von Schlussrechnungen fertiggestellter Baumaßnahmen betreffen.

Da der Landesbetrieb nach Abschluss der Projekte keine systematischen Ex-post-Analysen und planmäßigen Erfolgskontrollen durchführte, fehlten die Grundlagen, um Erfolgsfaktoren, typische Fehlerquellen und die Ursachen häufig auftretender Mängel umfassend zu identifizieren. Dadurch wurden Steuerungsdefizite im Baumanagement oftmals nicht erkannt und behoben. Optimierungspotenziale, die durch die Evaluation von Fehlentwicklungen und Best-Practice-Beispielen aufgezeigt werden können, wurden nicht hinreichend genutzt.

Der Landesbetrieb hat auf häufige Personalwechsel hingewiesen. Der fehlenden Erfahrung und Fachkenntnisse sehr junger Kollegen versuche er u. a. mit verstärkten Schulungen, Erfahrungsaustauschen und Qualitätszirkeln zu begegnen. Aufgrund der Personaldemografie werde diese Problematik ihn gleichwohl über Jahre hinweg belasten. Systematische Ex-post-Analysen seien aufgrund der derzeitigen Personalsituation für eine große Zahl von Baumaßnahmen nicht möglich.

Der Rechnungshof verkennt nicht die mit häufigen Personalwechseln und der Qualifizierung von noch unerfahrenen Mitarbeitern verbundenen Probleme. Er hält jedoch gerade aus diesen Gründen Evaluationen typischer Fehler und Schwachstellen in der Projektabwicklung für erforderlich, um den Personaleinsatz und das Baumanagement zu verbessern.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei dem Landesbetrieb ein IT-gestütztes Projektmanagementsystem einzuführen, in dem alle für Informations- und Steuerungszwecke benötigten Projektdaten - aktuell und konsistent aufbereitet - zur Verfügung stehen,
- b) örtliche Bestandsaufnahmen, den Detaillierungsgrad der Planungen und die Kostenstabilität der Baumaßnahmen zu verbessern sowie die Bauverfahren und den Bauumfang vor Aufnahme der Maßnahmen in die Bauprogramme möglichst zutreffend zu ermitteln.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bereits im Entwurf des Haushaltsplans (Regierungsvorlage) den Anteil der Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen in künftigen Bauprogrammen auf den erforderlichen Umfang zu begrenzen,
- b) ein Konzept zu erarbeiten, wie die Arbeitsrückstände bei der Prüfung von Schlussrechnungen abgebaut werden können und künftig eine fristgerechte Rechnungsprüfung sichergestellt werden kann,

- c) Projekte hinsichtlich der Kostenentwicklung, der Mängel in Leistungsverzeichnissen, der Termintreue und der Ausführungsqualität systematisch zu evaluieren und das Baumanagement zu verbessern,
- d) eine systematische Qualitätssicherung zur Verbesserung der Ausführungsqualität von Baumaßnahmen einzuführen,
- e) über den Stand der Einführung eines IT-gestützten Projektmanagementsystems zu berichten.