

13. **Durch qualitätsorientiertes Handeln können die Städte beim Tiefbau sparen**

Bei der Bauvorbereitung bestimmen viele Städte ihren Bedarf nicht konkret genug. Sie schreiben die Leistungen zu ungenau aus. Sie könnten erhebliche Investitionsmittel einsparen, wenn sie alle Leistungen dem Wettbewerb unterwerfen.

Die Städte sollten bei jeder Baumaßnahme verpflichtend eine Nachschau einführen. Darauf sollten kontinuierliche Verbesserungsprozesse aufbauen. Damit können die Städte Geld sparen und die Qualität ihrer Infrastruktur steigern.

13.1 **Prüfungsansatz**

Die Städte vergeben jährlich Bauleistungen im Tief- und Straßenbau in Millionenhöhe. Das Ziel ist, die städtische Infrastruktur mit sparsamem und wirtschaftlichem Mitteleinsatz funktionstüchtig zu halten. Dazu gehören auch die Straßen und Entwässerungsleitungen.

Die Vergabe von Bauleistungen erfordert besonderen technischen Sachverstand sowie umfangreiche Kenntnisse des Verwaltungs- und Vergaberechts. Umstrukturierungen und Einsparmaßnahmen in der Verwaltung lassen die Mitarbeiter zuweilen klagen, sie seien bald nicht mehr in der Lage, Bauvorhaben in der gewollten Qualität zu erstellen.

Bei früheren Prüfungen fand der LRH Hinweise darauf, dass sich öffentliche Auftraggeber nicht immer ausreichend darum kümmern, ob ihre Anforderungen an die geschuldeten Bauwerke auch erreicht werden.

Qualitätsmanagement kann die Städte unterstützen, ihr Ziel zu erreichen. Es ist vorteilhaft, weil es Abläufe transparent macht, Kriterien für deren Bewertung liefert und Verbesserungspotenziale aufzeigt.¹

Der LRH hat in zahlreichen Prüfungen festgestellt, dass die öffentlichen Verwaltungen diesem Ansatz zu wenig bis gar keine Beachtung schenken. Sie lassen damit ein wesentliches Potenzial ungenutzt, wenn sie sich um eine sichere, zuverlässige und dauerhafte technische Infrastruktur bemühen.

Deshalb hat der LRH geprüft, ob und in welchem Umfang die Verwaltungen qualitätsorientiert handelten:

¹ So auch www.olev.de.

- 2008 prüfte der LRH bei 16 Städten über 20.000 Einwohner das Qualitätsmanagement und die Bauüberwachung bei der Durchführung von Tief- und Straßenbaumaßnahmen (Prüfung 1).
- 2009 prüfte der LRH bei den 4 kreisfreien Städten Lübeck, Flensburg, Kiel und Neumünster das Qualitätsmanagement bei Baumaßnahmen der Schmutz- und Regenwasserentwässerung (Prüfung 2).

Beide Prüfungen befassten sich mit den Fragestellungen:

- Sind die Städte personell und fachlich in der Lage, Tief- und Straßenbauvorhaben vorzubereiten und durchzuführen?
- Beschreiben die Städte als öffentliche Bauherren die Anforderungen an ihre Bauwerke hinreichend?
- Überprüften sie, ob ihre Anforderungen am Ende erfüllt wurden?
- Setzen sie sich dabei mit der Qualität der eigenen Leistungen auseinander?
- Setzen sie sich mit der Qualität der Arbeit beauftragter Dritter auseinander?
- Betreiben sie einen kontinuierlichen Selbstverbesserungsprozess?

Die Prüfungen hatten nicht das Ziel, den Städten die Einführung bestimmter Qualitätsmanagement-Systeme zu empfehlen. Sie verfolgten das Ziel, das Bewusstsein für die Qualität zu schärfen und auf beratendem Wege die Einführung kontinuierlicher Verbesserungsprozesse anzustoßen.

Der LRH hat die Ergebnisse beider Prüfungen mit den Städten besprochen. Die in den Prüfungsmitteilungen genannten Beispiele zeigen am konkreten Sachverhalt, dass die Städte die Qualität ihrer Arbeit dringend verbessern müssen. Der LRH hat auf seine Feststellungen und Anregungen viel positive Resonanz erfahren.

13.2 **Städte investieren gewaltige Summen in Tief- und Straßenbau**

Prüfung 1: Die Städte über 20.000 Einwohner gaben in 2006 und 2007 zusammen über 50 Mio. € im Tief- und Straßenbau aus.

Prüfung 2: Die 4 kreisfreien Städte gaben in 2007 und 2008 zwischen 1,44 und 14,10 Mio. € jährlich für Baumaßnahmen am Schmutz- und Regenwassernetz aus (ohne Klärwerke).

Die von den Städten gemeldeten Baukosten verdeutlichen das große Potenzial für kontinuierliche Verbesserungsprozesse.

13.3 **Qualität scheitert nicht an fehlendem Fachpersonal**

13.3.1 **Technisches Fachpersonal überall vorhanden**

Straßen- und Tiefbauten sind komplexe Bauwerke. Ihre Planung, Errichtung und der Betrieb können ausschließlich von fachspezifisch ausgebildetem technischem Personal erledigt werden. Auf Bauingenieure kann dabei nicht verzichtet werden. Eine ständige fachliche Fortbildung ist unabdingbar, um auf dem laufend fortschreitenden Stand der Technik zu sein.

Alle in den Städten für Tief- und Straßenbauvorhaben zuständigen Organisationseinheiten verfügen über Ingenieure, zum Teil auch über Techniker. Die Leitung der Einheiten obliegt überwiegend Ingenieuren. Der LRH begrüßt dies. Damit werden gleichermaßen die technische und die Verwaltungskompetenz zur Lösung komplexer technischer und vertraglicher Problemstellungen sichergestellt.

Einen Beleg dafür, dass sich ein höherer oder geringerer Personalbestand positiv oder negativ auf die Qualität auswirkt, lieferte die Prüfung nicht.

Obwohl alle geprüften Städte über das erforderliche technische Fachpersonal verfügten, war die Arbeit der städtischen Bauämter im Ergebnis noch zu wenig auf Qualität der Bauwerke und der Baudurchführung ausgerichtet.

13.3.2 **Kein Vorteil für eine Organisationsform**

Für Tief- und Straßenbauvorhaben sind in allen Städten Fachbereiche, Fachdienste oder Abteilungen zuständig. Die 4 kreisfreien Städte nahmen die Aufgaben der Entwässerung in unterschiedlichen Organisationsformen wahr. Die Prüfung lieferte keinen Beleg für einen Vorteil einer Organisationsform bezogen auf die Qualität der erledigten Arbeit.

13.3.3 **Städte müssen vereinbarte Leistungen von Ingenieurbüros abfordern**

In unterschiedlichem Umfang setzten die Städte Ingenieurbüros zur Planung, Bauvorbereitung und Bauüberwachung ein, setzten sich jedoch oft nicht mit der Qualität der Leistungen der Ingenieurbüros auseinander. Mangelleistungen wurden oft nicht gerügt. Einige Städte verließen sich auf ihre sogenannten „Haus- und Hof-Büros“. Ihr Einsatz war für die Städte qualitativ und finanziell nicht von Vorteil.

Für die Bauüberwachung bezahlten die Städte oft zu hohe Honorarsätze. Sie forderten den Büros nicht alle zu erbringenden Leistungen ab, kürzten

die Honorarrechnungen aber nicht. Zum Beispiel gehört das Bautagebuch zu den 10 Leistungen, die mit § 57 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure¹ vereinbart wurden. Obwohl sie wichtige und unverzichtbare Belege sind, fand der LRH Bautagebücher nicht vor. In diesen Fällen kann die Vergütung für die Leistungsphase 8 um 0,5 % gemindert werden.²

Die Städte müssen die beauftragten Ingenieurleistungen abfordern. Außerdem sollten sie unbedingt auf einen Wechsel der Büros achten, um über den Wettbewerb eine bessere Qualität zu erreichen. Die Qualität ist als Kriterium bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen.

13.4 **Kommunen müssen Bauverträge besser vorbereiten und einhalten**

13.4.1 **Gute Qualität beginnt mit einer gründlichen Bauvorbereitung - hier ist dringend Verbesserung notwendig**

Die Bauverträge waren häufig nicht gründlich vorbereitet. Nach Vertragsabschluss entfielen 35 % der Ordnungszahlen. Zusätzliche Leistungen wurden in beträchtlichem Umfang vergeben. Bei 43 % aller ausgeschriebenen Ordnungszahlen änderten sich die Mengen um mehr als 10 % (Mehr- und Mindermengen >10 %), weil die Städte die auszuschreibenden Mengensätze zu ungenau ermittelten. Die ausgeschriebenen Leistungen waren überschaubar. Daher war mit diesen Abweichungen nicht zu rechnen. Begründet wurden sie von den Städten nicht.

Im Ergebnis wurden der Wettbewerb verzerrt und große Teile der Leistung dem Wettbewerb entzogen. Leistungen, die dem Wettbewerb entzogen werden, sind erfahrungsgemäß teurer, häufig um 10 bis 20 %.

Die von einigen Mitarbeitern genannte Praxis, sich „Spielräume“ für die Abrechnung zu schaffen, ist nicht akzeptabel. Das gründliche Ermitteln der Mengen ist die Voraussetzung für sichere Preiskalkulationen der Anbieter. Die Qualität einer Ausschreibung wird dadurch maßgeblich mitbestimmt. Hier müssen die Städte und deren Beauftragte genauer arbeiten.

In vielen Ausschreibungen stellte der LRH Grund- und Wahl-, Bedarfs- oder Eventualpositionen fest. Diese dürfen nach § 9 Abs. 1 VOB/A³ nur ausnahmsweise in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. So waren z. B. in einer Ausschreibung der Stadt A 16 von 28 Leistungspositionen Bedarfspositionen, in der Stadt B 110 von 326. In der Stadt C

¹ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), 2009, BGBl. I S. 2732.

² OLG Celle, Urt. vom 11.10.2005, 14 U 68/04, BauR 2006, 1161 ff.

³ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), 2009, GVOBl. Schl.-H. Ausgabe 29.07.2010.

machten 48 Bedarfspositionen einen Wert von rd. 100.000 € aus. In diesen Fällen sind die Anforderungen der VOB nicht erfüllt. Die Ausschreibenden haben sich nicht ausreichend mit der gewollten Leistung auseinandergesetzt.

Eine weitere Fehlerquelle waren freie Ausschreibungstexte. Sie bergen die Gefahr, die gewünschte Leistung nicht eindeutig, vollständig und dem aktuellen Stand der Technik und der technischen Vorschriften entsprechend zu beschreiben. Häufig werden Texte über Jahre gleichlautend verwendet, obwohl sie nicht mehr aktuell oder in anderer Weise ungeeignet sind, die Leistung zu beschreiben. Gerade die freien Texte waren oft lückenhaft. So fehlten bei Straßenbauarbeiten z. B. oft Angaben zur Bauklasse, zu Einbauorten, zum Baugrund, bei Entwässerungen zum Rohrmaterial, zur Rohrbettung, zum Grabenverbau. Bei der Hälfte der Maßnahmen verwendeten die Ausschreibenden ausschließlich freie Texte, von denen viele fachlich falsch oder unzureichend beschriebene Leistungen enthielten. Begründet wurde dies mit örtlichen Besonderheiten. Der LRH fand nur sehr wenige Ausnahmefälle, die einen freien Text erforderten.

Firmen können unzureichend beschriebene Leistungen nicht sicher kalkulieren. Einwandfreie Angebote mit auskömmlichen Preisen kann der Auftraggeber in diesen Fällen nicht erwarten. Erkennen Firmen unzureichend beschriebene Leistungen, werden sie diese zu ihrem Vorteil nutzen. Häufig resultieren daraus Nachträge, die die Maßnahme verteuern.

Nur bei weniger als einem Viertel der Ausschreibungen beschrieben die Bauämter die Leistungen mit Standardleistungspositionen. Dabei verfügen alle Städte über Ausschreibungsprogramme, in denen die Standardleistungskataloge hinterlegt sind. Damit wird den Mitarbeitern die Arbeit erleichtert. Warum so wenig davon Gebrauch gemacht wurde, konnte der LRH nicht ergründen.

Standardleistungskataloge gewähren im Regelfall eine technisch einwandfreie Beschreibung der Leistung. Sie sind so aufgestellt, dass Positionen in ihrer Abfolge und die Leistungen im Ablauf logisch beschrieben sind. Erforderliche Leistungen können kaum übersehen werden. Über die Standardleistungskataloge hinaus entwickelte die Straßenbauverwaltung für schleswig-holsteinische Besonderheiten ergänzend den Regionalleistungskatalog. Dieser wird regelmäßig fortgeschrieben. Auch Kommunen können ihre Anpassungswünsche einreichen. Trotzdem war der Regionalleistungskatalog bei den geprüften Stellen kaum bekannt und wurde nicht verwendet. Die Städte können die Qualität der Ausschreibungen deutlich anheben, wenn sie konsequent die Standardleistungskataloge und den

Regionalleistungskatalog anwenden. Freie Texte müssen zur absoluten Ausnahme werden.

Nach wie vor stellte der LRH fest, dass Stundenlohnarbeiten in großem Umfang ausgeschrieben wurden. Dies ist nach den Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen unzulässig.

13.4.2 **Bieter müssen nicht Mitglied im „Güteschutz Kanalbau“ sein**

Wenn die Städte Entwässerungen ausschrieben, forderten sie von den Bietern fast immer die Mitgliedschaft im „Güteschutz Kanalbau“. Diese Forderung als Bedingung für einen Auftrag stellt eine unzulässige Wettbewerbseinschränkung dar. Nichtmitgliedern wird der Zugang zum Auftrag verwehrt.

Die Städte unterstellten mit ihrer Forderung oftmals, dass Mitgliedsfirmen fachkundig, leistungsfähig und zuverlässig seien. Dass die Mitgliedschaft kaum geeignet ist, von vornherein eine gute Vertragsleistung zu gewährleisten, belegten die vorgefundenen Mängel.

Die Städte müssen ihre Anforderungen an die Bieter neutral formulieren und den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten. Wenn sie über die in § 8 Nr. 3 VOB/A genannten Nachweise der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit weitere Anforderungen an die Bieter stellen, müssen sie diese explizit nennen.

Die Mitgliedschaft im Güteschutz Kanalbau beinhaltet im Wesentlichen ein System von Eigen- und Fremdüberwachung. Dieses enthält Forderungen, die bereits in den DIN oder anderen technischen Vorschriften enthalten sind. Damit muss jeder Auftragnehmer sie ohnehin erfüllen. Darüber hinaus überprüft die Gütegemeinschaft mit eigenen Kontrolleuren ein- bis zweimal im Jahr, ob ihre Mitglieder diese Anforderungen einhalten. Alle Städte überwachten auf den Baustellen ständig selbst, ob die Leistungen vertragsgemäß erbracht wurden. Sie müssen die Leistung der Auftragnehmer damit am besten beurteilen können. Die Forderung der Mitgliedschaft ist auch deshalb entbehrlich.

Es ist allein Sache der Baufirmen, ob sie sich zu Fachverbänden zusammenschließen. Die Auftraggeber werden es begrüßen, wenn dadurch das fachliche Know-how steigt. Die Auftraggeber dürfen die Mitgliedschaft im Güteschutz Kanalbau weder mit einem Bonus noch einem Malus bei der Eignungsprüfung bewerten.

13.4.3 Vergaberecht wurde noch zu häufig missachtet

In vielen Fällen missachteten die Städte das Vergaberecht. Angefangen von fehlerhaften Submissionsprotokollen reichte die Palette der Fehler über mangelhafte Angebotsprüfungen bis hin zu fehlenden Vergabevermerken. Die Erste Durchsicht ist noch nicht überall Standard. Die Möglichkeit der Angebotsaufklärung nach § 24 VOB/A wurde zu Verhandlungsgesprächen missbraucht.

Die Städte müssen das Vergaberecht einhalten. Die Vergabehandbücher VHB¹ oder HVA B-StB² sollten konsequent angewendet werden. Wird den strukturierten Anleitungen gefolgt, werden ihre Vergaben zukünftig rechtsicher und nachvollziehbar. Das HVA B-StB bietet darüber hinaus eine Anleitung für die Durchführung der Tief- und Straßenbauten.

13.4.4 Städte wichen zu oft von den Bauverträgen ab

Durch Vergleich der ausgeschriebenen mit den ausgeführten Arbeiten stellte der LRH fest, dass die Städte sich oft nicht an die geschlossenen Verträge hielten:

- Bis zu 61 % der Positionen einer Ausschreibung entfielen.
- Massenmehrungen und -minderungen kamen in beachtlichem Umfang zum Tragen. Insgesamt veränderten die Städte bis zu 70 bzw. 86 % der Leistungen in einem Auftrag.
- Eine beträchtliche Anzahl von Leistungen wurde über Nachträge vergeben. In der Spitze resultierte eine Schlussrechnung zu 25 % aus Nachträgen.

Abweichungen vom Vertrag Prüfung 1

8 Aufträge Straßen- und Tiefbau	OZ laut Auftrag	entfallene OZ	OZ mit Massen- minderungen >10 %	OZ mit Massen- mehrungen >10 %	Zusätzliche OZ durch Nachträge
	Stück	Stück	Stück	Stück	Stück
Summe	1.514	454	322	294	396
Anteil	100 %	30 %	21 %	19 %	
Ungenauigkeit	100 %	70%			
Spitzenwert	100 %	61 %	31 %	32 %	100*

* bei 196 ausgeschriebenen Ordnungszahlen (OZ)

¹ Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB), Ausgabe 2008, Stand Juni 2009, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

² Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB), Allgemeine Rundschreiben Straßenbau Nr. 09/2010, VkB. S. 247.

Abweichungen vom Vertrag Prüfung 2

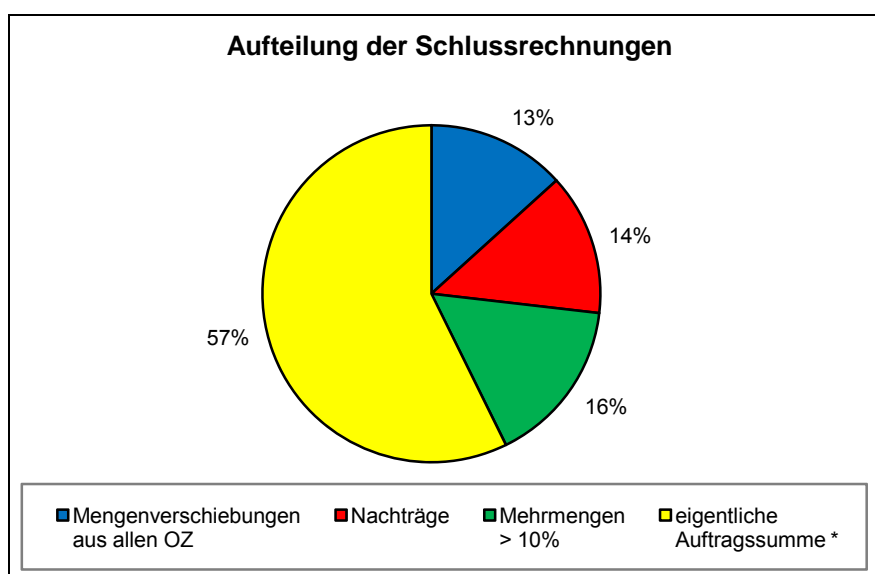
8 Aufträge Entwässerung	OZ lt. Auftrag	entfallene OZ	OZ mit Massen- minderungen >10 %	OZ mit Massen- mehrungen >10 %	Zusätzliche OZ durch Nachträge
	Stück	Stück	Stück	Stück	Stück
Summe	1.563	635	352	346	260
Anteil	100 %	41 %	23 %	22 %	
Ungenauigkeit	100 %	86 %			
Spitzenwert	100 %	51 %	56 %	44 %	68*

* bei 458 ausgeschriebenen Ordnungszahlen (OZ)

Nachträge und entfallene Positionen waren vielfach nicht oder nicht ausreichend begründet. Jede wesentliche Vertragsänderung muss aktenkundig begründet werden. Die Städte bezahlten Leistungen, für die keine oder fehlerhafte Belege vorlagen. Massen waren zum Teil falsch ermittelt. Schlussrechnungen waren nicht immer in sich schlüssig. Verbreitet ist immer noch die Unsitte, bei der Abrechnung Leistungen aus Nachträgen in die Leistungspositionen des Hauptvertrags zu integrieren und entfallene Positionen nicht auszuweisen. Dadurch waren die Rechnungen nicht mehr nachvollziehbar.

Den Baufirmen ist eine ordnungsgemäße Abrechnung abzuverlangen. Diese muss die erbrachte Bauleistung widerspiegeln. Nachträge sind am Ende der Rechnung und separat auszuweisen. Alle Positionen des Hauptvertrags müssen ausgewiesen werden, auch die entfallenen Positionen. Die städtischen Beauftragten müssen die Abrechnungen gründlicher prüfen.

Zu erstaunlichen Ergebnissen gelangte der LRH, als er sich die Schlussrechnungen von 11 Verträgen ansah.



*Auftragssumme abzüglich entfallene Positionen und Mindermengen >10 %

Nur 57 % der abgerechneten Summen stammten aus den zunächst geschlossenen Hauptaufträgen. 43 % entstanden aus Mehrmengen >10 %, Nachträgen und Mengenverschiebungen <10 % aus allen Ordnungszahlen.

Mengenverschiebungen <10 % sind bei Bauverträgen die Regel. Sie führten jedoch in Summe zu 13 % Mehrkosten gegenüber den ausgeschriebenen Mengen.

Die Mehrmengen >10 % und die Nachträge, zusammen 30 % der Abrechnung, unterlagen nicht dem Wettbewerb. Rechnet man diese Zahlen für die Prüfung 1 hoch, ergibt sich vereinfacht folgendes Bild: Von abgerechneten 50 Mio. € unterlagen 15 Mio. € nicht dem Wettbewerb. Bei Wettbewerbsvorteilen von 10 bis 20 % hätten die Städte folglich nur daraus zwischen 1,5 und 3 Mio. € einsparen können.

Städte schaden sich und ihrem Ansehen als öffentlicher Auftraggeber, wenn sie derart nachlässig mit den Verträgen umgehen. Sie müssen gründlicher ihren Bedarf ermitteln und genau beschreiben, was sie von den Bietern und späteren Auftragnehmern erwarten. Die VOB/A ist der Maßstab für klare Verträge. Nachträge sollten überschaubar und eine Ausnahme sein. Die Städte würden damit auch Streit um vertragliche Auslegungen vermeiden.

13.4.5 **Bauüberwachung muss mehr auf Qualität hinwirken**

Die städtischen Mitarbeiter führten die örtliche Bauüberwachung engagiert durch. Dabei vernachlässigten sie jedoch notwendige Einzelprüfungen oder werteten Prüfungen nicht aus. Sie übersahen, dass sich nicht erreichte technische Anforderungen negativ auf die Qualität der Bauwerke auswirken.

Die Städte ließen zu, dass die Firmen Aufmaße allein aufstellten. Wiegescheine waren oft nicht korrekt. Stundenlohnabrechnungen wurden bis zu 90.000 € anerkannt. Sie sollen nach VOB/A nur im Ausnahmefall genehmigt werden, weil sie vom Auftraggeber nur schwer zu überprüfen sind.

In etlichen Fällen beauftragten die Städte Ingenieurbüros mit der örtlichen Bauüberwachung. Hier trägt das Ingenieurbüro allein die Verantwortung für seine Leistungen und haftet unmittelbar für etwaige Fehler. Zum Teil wurde für diese Leistungen ein erhöhtes Honorar gezahlt.

Trotzdem waren die Bediensteten der Stadt fast täglich auf der Baustelle, um ebenfalls Kontrollen durchzuführen. Diese Doppelarbeit ist unwirtschaftlich. Der Auftraggeber muss sich vergewissern, dass das Ingenieur-

büro seine Pflichten vertragsgemäß und umfassend erfüllt. Dieses Handeln ist Bauherrenaufgabe. Es begründet jedoch keine Mitverantwortung gegenüber dem Ingenieurbüro. Die Städte können ihre eigenen Personalkapazitäten effizienter einsetzen, wenn sie die Ingenieurbüros mehr in die Pflicht nehmen.

Die örtliche Bauüberwachung muss mehr als bisher einen Beitrag zur Qualität der Bauleistungen erbringen. Dazu muss sie die vertraglichen und technischen Vorschriften gründlicher beachten. Künftige Kosten zum Erhalt der Bauwerke können damit reduziert und die Dauerhaftigkeit erhöht werden. Die Städte sollten die Aufgaben der örtlichen Bauüberwachung verbindlich regeln.

13.4.6 **Aktenführung muss verbessert werden**

Viele Akten, die dem LRH vorgelegt wurden, waren unvollständig oder ungeordnet. Nicht alle Akten konnten vorgelegt werden. Damit war oft die umfassende Bewertung erschwert. Die Städte müssen ihre Aktenordnung verbessern und damit Transparenz garantieren. Bei Schlussrechnungen sollten die Städte analog HVA B-StB vorgehen.

13.5 **Für mehr Qualität: Bei allen Baumaßnahmen eine Nachschau einführen**

Bis jetzt haben die Städte sich mit der Qualität ihrer Arbeit zu wenig auseinandergesetzt. Sie sollten die Qualität und die Ergebnisse ihrer Arbeit systematisch verbessern.

Die Städte führen weder einen kontinuierlichen Selbstverbesserungsprozess durch, noch ziehen sie ein Resümee nach Fertigstellung. Nur bei 6 Baumaßnahmen fand der LRH Nachbetrachtungen mit Soll-Ist-Vergleichen. Dabei stand aber vorrangig die haushalterische Betrachtung im Vordergrund. Also: Wie viele Haushaltsmittel waren genehmigt, wie viele Mittel wurden verbraucht, gab es Mittelüberschreitungen. Diese Betrachtungsweise genügt dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht. Es ist lediglich die Aussage, dass die Stadt X für eine Kanalsanierung oder ein Stück Straße einen Betrag Y verausgabt hat. Welche Leistung dafür erbracht wurde, bleibt unklar. Richtig wäre, von den geplanten Baukosten die entfallenen - und damit nicht erbrachten - Leistungen abzuziehen und diese Summe mit der Schlussrechnung zu vergleichen. Dann kann man feststellen, ob und um wie viel die Maßnahme wirklich teurer wurde (vgl. dazu auch Tz. 13.4.4).

Beispiel: Auftrag 7,5 Mio. €, nach Zuschlag entfallen Leistungen für 2,5 Mio. €. Der Auftrag umfasst noch Leistungen für 5 Mio. €. Schluss-

rechnung 8 Mio. €. Gegenüber den im Haushalt eingestellten 7,5 Mio. € wurden 0,5 Mio. € mehr verausgabt. Real wurden für 3 Mio. € mehr Leistungen abgerechnet.

Die o. g. vielen Abweichungen von den geschlossenen Bauverträgen erfordern geradezu eine Nachschau. Diese sehen das VHB und das HVA B-StB (z. B. Muster HVA B-StB 3.1 Bauüberwachung) in Form von Soll-Ist-Vergleichen zwingend vor.

Die Städte sollten bei jeder Baumaßnahme verpflichtend eine Nachschau einführen. Sie muss neben den Soll-Ist-Vergleichen auch Schlussbetrachtungen als kurzes Resümee der Baumaßnahme beinhalten. Die Nachschau ist mit geringem Aufwand möglich. Die Städte können damit Schwachstellen und Fehler in der eigenen Arbeit und Organisation erkennen.

Der LRH hat mit allen geprüften Städten die Vorteile einer Nachbetrachtung besprochen. Fast alle Beteiligten haben bereits die Vorteile anerkannt.

Eine Nachschau sollte wie folgt aussehen:

- tabellarische Aufstellung des Soll-Ist-Vergleichs für alle Positionen des Leistungsverzeichnisses (Vordersätze und €). Enthalten sind auch die Positionen, die entfallen sind,
- tabellarische Aufstellung eines Soll-Ist-Vergleichs für alle Positionen der beauftragten Nachträge (Vordersätze und €),
- Übersicht Mehr- und Mindermengen,
- Zusammenstellung nach ausgeschriebenen Losen,
- Erläuterung der Abweichungen in Textform,
- Kurzdarstellung von Problemen bei der Baudurchführung, Hinweise auf Bauverfahren, Baustoffe und Qualitätsmängel, die die Dauerhaftigkeit beeinträchtigen können,
- Vorschlag für fachliche Verbesserungen bei weiteren Ausschreibungen,
- ggf. Vorschlag für Prozessveränderungen,
- ggf. Vorschlag für organisatorische Folgerungen,
- Aufgestellt-Vermerk: Bearbeiter,
- Gesehen-Vermerk: Bauamtsleitung und Rechnungsprüfungsamt.

In die Nachschau müssen auch die Leistungen beauftragter Ingenieurbüros einbezogen werden. Der Wert einer Nachbetrachtung ist größer als der dafür erforderliche Aufwand. Ein Muster ist auf der Internetseite des LRH verfügbar.¹

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen→ Allg. Informationen“.

In regelmäßigen Audits sollten die Städte die Nachbetrachtungen aller Baumaßnahmen auswerten und festlegen, wie sie sich verbessern können.

Daraus sollten sie einen kontinuierlichen Selbstverbesserungsprozess entwickeln. Ziel muss es sein, die technische Infrastruktur zuverlässig, sicher, dauerhaft und wirtschaftlich vorzuhalten.

Die Verbesserung der Qualität ist eine Führungsaufgabe. Die Leiter der Bauämter und die für das Leitungsnetz zuständigen Betriebe sind dafür verantwortlich, kontinuierliche Verbesserungsprozesse anzustoßen und zu leiten. Sie können damit Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe einsparen und auch Personalressourcen optimieren.

13.6 **Entsorgungsbetriebe Lübeck gehen mit gutem Beispiel voran**

Ein systematisches Qualitätsmanagement-System z. B. nach ISO 9001 ff., wie es die Entsorgungsbetriebe Lübeck mit Erfolg anwenden, kann förderlich sein, wenn es dauerhaft angewendet wird. Eine Zertifizierung motiviert und spornt zum Weitermachen an. Abläufe und Prozesse können einfacher und sicher geregelt, Synergien erschlossen werden. Jeder Mitarbeiter weiß, was seine Aufgabe ist, wo er Anleitung findet und wofür er die Verantwortung trägt. Durch Qualitätsmanagement kann das Engagement der Mitarbeiter gestärkt werden.