

## SITZUNGSVORLAGE

Fachamt: Ortsbauamt  
Datum/Verfasser: 08.05.2019/Rolf Koch  
Aktenzeichen: 095.62

### **Bericht über die Prüfung der Bauausgaben für die Jahre 2013 bis 2017 durch die Gemeindeprüfungsanstalt**

#### **1. Sachverhalt**

Die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) hat aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Bauausgaben in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017 im Juli 2018 geprüft. Der Gemeinderat ist nach § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO zu unterrichten. Der Prüfbericht stellt fest: Die auf einzelne Schwerpunkte und Stichproben beschränkte Prüfung hat keine wesentlichen Feststellungen ergeben. Der Prüfungsbericht enthält keine aufsichtsrechtlichen Anordnungen im Sinne von §§ 121 und 122 der Gemeindeordnung, sondern nachfolgend aufgeführte Hinweise und Anregungen zur fachlichen Verwaltungsoptimierung bei kommunalen Baumaßnahmen der Gemeinde Urbach:

- Die Verjährungsfrist für Mängelansprüche wurde teilweise zu lange bemessen. (Rdnr. 1)  
Nach § 13 Abs. 4 Nr. 1 VOB/B beträgt die Regelverjährungsfrist für Bauwerke 4 Jahre. Andere Verjährungsfristen sollten nach § 9 Abs. 6 VOB/A 2012 bzw. § 9b VOB/A 2016 nur vorgesehen werden, wenn dies wegen der Eigenart der Leistung erforderlich ist. Dazu gehören nicht die Baumaßnahmen
  - Ergänzung von Urnenwänden auf dem Friedhof in Urbach:  
Naturstein-, Beton-, Pflaster- und Landschaftsbauarbeiten
  - Erschließung des Baugebiets Widerscheinstraße / Wolfsgasse und Sanierung der Widerscheinstraße und der Wolfsgasse:  
Tief- und Verkehrswegebauarbeiten, Wasserleitungsbau
  - Ausbau der Wiesenstraße:  
Tief- und Verkehrswegebauarbeiten, Wasserleitungsbau

Die GPA empfiehlt deshalb, nicht von den Regelverjährungsfristen der VOB/B abzuweichen, auch wenn § 13 Abs. 4 Nr. 1 VOB/B – dem Wortlaut nach – andere Bemessungshöhen zulässt. Zumindest sollte die ausnahmsweise Verlängerung einer Regelverjährungsfrist auf absolute Ausnahmefälle beschränkt werden, z.B. bei innovativen Baukonstruktionen / Baumaterialien, bei denen Mängel wegen der Eigenart ggf. erst spät ersichtlich werden oder erhebliche Folgeschäden verursachen können. Diese Fälle sind zudem im Detail zu begründen und zu dokumentieren (künftig in § 20 Abs. 1 VOB/A 2019 1 geregelt).

*Die Gemeindeverwaltung wird künftig die VOB-konforme Verjährungsfrist von 4 Jahren verwenden.*

- Entgegen der VOB/A wurden auch bei Aufträgen unter 250.000 EUR Sicherheitsleistungen gefordert. (Rdnr. 2)

Sicherheiten für Mängelansprüche unterhalb dieses Betrags können nur in begründeten Ausnahmefällen vereinbart werden (z.B. bei Bauleistungen, die besonders mangelanfällig sind oder bei denen Mängel zu großen Schäden bzw. Folgekosten führen können). Bei Beschränkten Ausschreibungen und bei Freihändigen Vergaben sollen Sicherheitsleistungen ebenfalls in der Regel nicht verlangt werden, da der Auftraggeber den Bieterkreis selbst aussucht und die Zuverlässigkeit der Bieter im Vorfeld zu prüfen hat. Wird von den Vorgaben der VOB/A abgewichen, so sind die Abweichungen zu begründen und zu dokumentieren. Dies ist hier nicht erfolgt bzw. es konnten im Prüfungsverfahren auch keine Gründe erkannt oder vorgetragen werden, die ein Abweichen von den Vorgaben der VOB/A zugelassen hätten.

*Die Gemeindeverwaltung wird künftig bei Aufträgen unterhalb des Schwellenwerts der VOB/A keine Sicherheitsleistung mehr fordern.*

- Leistungsbeschreibungen wurden nicht immer produktneutral erstellt. (Rdnr. 3)

Nach § 7 Abs. 8 VOB/A 2012 bzw. § 7 Abs. 2 VOB/A 2016 ist die Leistung produktneutral zu beschreiben. Etwas anderes gilt nur, wenn entweder die Vorgabe eines bestimmten Produkts durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist (z.B. weil Kompatibilitätserfordernisse, das Erfordernis einer einheitlichen Wartung oder gestalterische Erfordernisse vorliegen) oder wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann, wobei der Produktvorgabe im zuletzt genannten Fall der Zusatz „oder gleichwertig“ angefügt werden muss. Gründe, die eine Produktvorgabe rechtfertigen, waren in den vorliegenden Fällen jedoch nicht erkennbar und auch nicht dokumentiert. Nur durch produktneutrale Leistungsverzeichnisse können ggf. auch bessere Wettbewerbspreise erzielt werden. Außerdem besteht bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung das Risiko, dass das Vergabeverfahren zu wiederholen ist. So besteht bei Unterschwellenwertvergaben grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Rechtsaufsichtsbehörde (nach Intervention eines Bewerbers / Bieters) die Aufhebung der Ausschreibung anordnet, was dazu führt, dass die Ausschreibung wiederholt werden muss. Bei europaweiten Vergaben kann es vorkommen, dass auf Antrag eines Bewerbers ein Vergabenachprüfungsverfahren eingeleitet wird und die Vergabekammer zu dem Ergebnis gelangt, dass die Ausschreibung aus den genannten Gründen zu wiederholen ist VOB/A zugelassen hätten.

*Die Gemeindeverwaltung wird künftig produktneutrale Leistungsverzeichnisse verwenden.*

- In die Leistungsverzeichnisse wurden in einigen Fällen eine größere Anzahl von Bedarfs- / Eventualpositionen aufgenommen. (Rdnr. 4)

Seit dem Inkrafttreten der VOB 2009 sind Bedarfspositionen grundsätzlich nicht mehr in die Leistungsbeschreibungen mit aufzunehmen. Diese Vorgabe findet sich in § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2012/2016. Von diesem Grundsatz darf nur abgewichen werden, wenn bei Ausschreibungsbeginn trotz Ausschöpfens aller örtlichen und technischen Erkenntnismöglichkeiten noch nicht feststeht, ob eine bestimmte Leistung erforderlich wird. In den o.g. Fällen konnten solche Ausnahmen i.S.d. VOB/A nicht erkannt werden. Dem widerspricht alleine schon die Menge an ausgeschriebenen Bedarfspositionen. Ferner ist zu beachten, dass die Gefahr von Vergabemanipulationen dann wächst, wenn zahlreiche Bedarfspositionen ausgeschrieben, aber nur wenige davon abgerechnet werden. Dies kann z.B. eintreten, wenn ein Bieter die Örtlichkeiten kennt, die Wahrscheinlichkeit, mit der eine bestimmte Bedarfsposition abgerufen wird, einschätzen kann und darauf aufbauend spekulative Preise anbietet. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass sich die Vergabe später als unwirtschaftlich erweist (z.B. wenn einige vom Auftragnehmer niedrig

angebotene Bedarfspositionen nicht zur Ausführung kommen und sich herausstellt, dass ein Mitbieter günstiger abgerechnet hätte (nachträgliche Verschiebung der Bieterangfolge). Künftig sind die Vorgaben der VOB/A bei Bedarfspositionen zu beachten. Die für die Gemeinde tätigen Architekten / Ingenieure sollten über die Prüfungsfeststellung unterrichtet werden.

*Die Gemeindeverwaltung wird die für sie tätigen Architekten und Ingenieure informieren, dass Bedarfspositionen lt. VOB grundsätzlich nicht mehr zulässig sind.*

- Die vereinbarten Bautagesberichte lagen teilweise nicht vor. (Rdnr. 5)  
Entsprechend den vertraglichen Regelungen (s. Nr. 1.3 - KEV 116.1(B) BVB -) waren die Auftragnehmer verpflichtet, Bautagesberichte arbeitstäglich zu führen und dem Auftraggeber bzw. dem für die Bauüberwachung Zuständigen spätestens wöchentlich zu übergeben. Bautagesberichte enthalten sehr wichtige Angaben u.a. über die Art und den Umfang der ausgeführten Arbeiten, sowie den Personal- und Geräteeinsatz auf der Baustelle. Des Weiteren können Unterbrechungen oder Behinderungen bei der Bauausführung und besondere Vorkommnisse auf der Baustelle dokumentiert werden. Sie sind daher für die Prüfung der Abrechnung oder bei Bauprozessen ein wichtiges Hilfsmittel und können bei strittigen Fragen zur Aufklärung beitragen. Künftig sind die Regelungen in den Vertragsunterlagen zu beachten. Insbesondere sollten auch die beauftragten Architekten / Ingenieure von dieser Prüfungsfeststellung unterrichtet werden.

*Die Gemeindeverwaltung wird die für sie tätigen Architekten und Ingenieure informieren, dass Bautagesberichte arbeitstäglich zu führen und spätestens wöchentlich zu übergeben sind.*

- Zu den Nachtragsleistungen lagen nicht immer Nachtragsangebote, Kalkulationsnachweise und schriftliche Nachtragsvereinbarungen vor. (Rdnr. 6)  
Die Leistungen waren notwendig und die Nachträge somit dem Grunde nach auch gerechtfertigt; die geforderten Preise wurden vergütet. Von den bauausführenden Unternehmen wurden jedoch nur teilweise entsprechende Nachtragsangebote einschließlich der notwendigen Kalkulationen und Preisnachweise für Materialien, Stoffe, Nachunternehmerleistungen, usw. vorgelegt. Die für die Prüfung relevanten Unterlagen (z.B. Aufgliederungen der Einheitspreise oder Angabe des Mittellohns sowie der Zuschläge für Gemeinkosten, Wagnis und Gewinn) waren in den Bauakten nicht immer vollständig enthalten. Ein Nachweis, dass die angebotenen und in den Schlussrechnungen ausgewiesenen Nachtragspreise auf Übereinstimmung mit den vertraglichen Regelungen nach § 2 Abs. 5 oder 6 VOB/B geprüft wurden, konnte während der überörtlichen Prüfung nicht lückenlos erbracht werden. Schriftliche Nachtragsvereinbarungen nach § 54 GemO wurden nicht immer getroffen. Ebenso wurden teilweise die abgerechneten Nachtragspositionen in den geprüften Schlussrechnungen nicht – wie in § 14 Abs. 1 Satz 4 VOB/B gefordert – als solche kenntlich gemacht. Dazu wird Folgendes festgestellt:  
Werden Nachträge erforderlich, sind von den bauausführenden Auftragnehmern Nachtragsangebote anzufordern und schriftliche Nachtragsvereinbarungen zu treffen (§ 54 GemO). Nachtragsangebote sind rechtzeitig, d.h. möglichst noch vor der Ausführung der Nachträge oder spätestens dann umgehend anzufordern, wenn in Rechnungen (z.B. Abschlags- oder Schlussrechnungen) Vergütungen für Nachträge gefordert werden. Nachtragsangebote müssen Mengenangaben enthalten und Gesamtbeträge ausweisen, damit die Zuständigkeitsregelungen beachtet werden können. Von den bauausführenden Auftragnehmern sind mit den Nachtragsangeboten unter Hinweis auf § 2 Abs. 5 oder 6 VOB/B sowie – sofern verwendet – Nr. 3 der Zusätzlichen Vertragsbedingungen - KEV 117 (B) ZVB 2 - Nachweise zu verlangen, die eine Überprüfung der Einheits- / Nachtragspreise auf Übereinstimmung mit den vertraglichen Regelungen des § 2 Abs. 5 und 6 VOB/B ermöglichen.

Alle die Nachträge betreffenden Unterlagen müssen in den Bauakten aufbewahrt und für die überörtliche Prüfung bereitgehalten werden. Vor dem Abschluss von Nachtragsvereinbarungen sind ggf. Beschlüsse der für die Nachtragsvergabe zuständigen Organe herbeizuführen. Je nach Art und Umfang eines Nachtrags sind ggf. auch die Auftragssumme (für das Fachlos) und die Kostenprognose für das gesamte Bauvorhaben fortzuschreiben und haushaltsrechtliche Entscheidungen zu treffen. Die beauftragten Architekten / Ingenieure sollten von dieser Feststellung unterrichtet werden. Auf die mündlichen Erläuterungen während der Prüfung wird abschließend hingewiesen.

*Die Gemeindeverwaltung wird Nachträge künftig in den Bauakten auffindbar aufbewahren und die für sie tätigen Architekten und Ingenieure über die Feststellungen der GPA informieren.*

- Das Ausführen von Bedarfspositionen und angehängten Stundenlohnarbeiten wurde nicht schriftlich beauftragt. (Rdnrn. 7 und 8)

Teilweise enthielten die geprüften Leistungsverzeichnisse Bedarfsleistungen (Bedarfspositionen), die in den Schlussrechnungen auch abgerechnet und vergütet wurden. Diese Bedarfspositionen wurden jedoch nicht schriftlich beauftragt. Künftig sind aufgrund der Vorgaben der VOB/A Bedarfspositionen grundsätzlich nicht mehr mit in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen; auf die Ausführungen unter Rdnr. 4 wird an dieser Stelle hingewiesen. Werden ausnahmsweise zulässige Bedarfspositionen ausgeschrieben gilt Folgendes: Bei einer Bedarfsposition handelt es sich um das Angebot des Auftragnehmers, die unter dieser Position beschriebene Leistung zu dem von ihm angebotenen Preis auszuführen, wenn der Auftraggeber dies verlangt. An dieses Angebot ist der Auftragnehmer für die Dauer der Baumaßnahme gebunden. Während der Durchführung der Baumaßnahme entscheidet also allein der Auftraggeber, ob die unter der Bedarfsposition beschriebene Leistung ausgeführt wird. Entscheidet sich der Auftraggeber für die Ausführung der Bedarfsposition muss er diese „aktivieren“, d.h. in Auftrag geben. Aufgrund der Bestimmung des § 54 GemO bedarf es hierfür einer schriftlichen Beauftragung der Bedarfsposition durch eine bevollmächtigte Person des Auftraggebers. Künftig ist daher darauf zu achten, dass Bedarfspositionen, die zur Ausführung kommen sollen, zuvor auch wirksam beauftragt werden. Wird eine Bedarfsposition ohne wirksame Beauftragung durch den Auftraggeber ausgeführt, ist nach § 2 Abs. 8 VOB/B zu beurteilen ob der Auftragnehmer für diese Leistung eine Vergütung oder zumindest einen Aufwendungsersatz verlangen kann. Nach dieser Regelung steht dem Auftragnehmer ein Vergütungsanspruch z.B. zu, wenn der Auftraggeber die ohne wirksamen Auftrag ausgeführten Arbeiten nachträglich anerkennt oder wenn die Arbeiten für die Erfüllung des Vertrags erforderlich waren, dem mutmaßlichen Willen des Auftraggebers entsprachen und ihm unverzüglich angezeigt wurden. Im Übrigen bleiben die Vorschriften des BGB über die Geschäftsführung ohne Auftrag nach § 2 Abs. 8 Nr. 3 VOB/B unberührt.

*Die Gemeindeverwaltung wird künftig Bedarfspositionen entsprechend der VOB schriftlich beauftragen.*

- Die Abrechnung von bituminösen Oberbauschichten erfolgte nicht immer nach dem Bauvertrag. (Rdnr. 9)

Bei den verschiedenen Tief- und Verkehrswegebaumaßnahmen wurde der Einbau von bituminösen Trag- und Deckschichten nach Flächenmaß (mit Vorgabe der Einbaudicke) ausgeschrieben. Daher war einzig nach Flächenmaß (m<sup>2</sup>) unter Nachweis der Einbaudicke (cm) abzurechnen. Entgegen den vertraglichen Vorgaben erfolgte der Nachweis der Einbaudicke auf der Grundlage von Wiegescheinen und Einbaugewichten unter Berücksichtigung gängiger Umrechnungsfaktoren und Materialnachweise (sog. „Soll-Ist-Vergleich“) und nicht in Form von Messungen, wie z.B. Dickenmessungen oder Kernbohrungen. Dazu wird Folgendes festgestellt: Die Auftragnehmer sind durch die faktische

Abrechnung nach Gewicht (Mengennachweise über Wiegescheine und ggf. Korrektur der Einheitspreise über Soll-Ist-Vergleiche) von der vertraglich vereinbarten Abrechnungsregel abgewichen (Mengennachweise über Aufmaß mit Messung der Schichtdicke). Bei einer Ausschreibung nach Schichtdicke kann gemäß den vereinbarten Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für den Bau von Verkehrsflächenbefestigungen aus Asphalt – ZTV Asphalt-StB 07 – eine Preisanpassung für Mehrdicken nur über einen Nachweis der Schichtdicken erfolgen. Ein hilfsweiser „Soll-Ist-Vergleich“ über Wiegescheine war in den betreffenden Fällen daher nicht zulässig. Ein „Soll-Ist-Vergleich“ über Wiegescheine ist nur dann durchzuführen, wenn nach einem vorgegebenen Einbaugewicht abzurechnen ist ( $\text{kg}/\text{m}^2$ ). Insofern ist eine nachgewiesene Mehrmenge aufgrund der Wiegescheine i.V.m. einem Umrechnungsfaktor allenfalls ein Hinweis auf eine größere Schichtdicke, jedoch kein Beleg, der einen Mehrvergütungsanspruch begründen könnte. Ungeachtet dessen wäre nach der ZTV Asphalt-StB 07 zu prüfen, ob ein Mehreinbau nicht zunächst zum Ausgleich eines evtl. Mindereinbaus im Bereich der darunterliegenden Schicht herangezogen werden muss.

Im Übrigen empfiehlt die GPA gemäß der ZTV Asphalt-StB 07/13 1 bei Einbauflächen unter  $6.000 \text{ m}^2$  in der Regel die Abrechnung nach einem flächenbezogenen Einbaugewicht ( $\text{kg}/\text{m}^2$ ) vorzuschreiben und dementsprechend einen „Soll-Ist-Vergleich“ auf der Basis der Wiegescheine vorzunehmen. Wird die Abrechnung nach Einbaudicke vorgeschrieben – i.S.d. ZTV Asphalt-StB 07/13 bei Einbauflächen über  $6.000 \text{ m}^2$  – ist die Art des Messverfahrens in der Leistungsbeschreibung anzugeben. Die Dickenmessungen sind dabei zu dokumentieren. Auf die Technischen Prüfvorschriften zur Bestimmung der Dicken von Oberbauschichten im Straßenbau (TP D-StB 12) wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Künftig ist darauf zu achten, dass die vertraglichen Vorgaben eingehalten werden. Die beauftragten Ingenieure sollten über diese Feststellung unterrichtet werden.

*Die Gemeindeverwaltung wird künftig Tief- und Wegebaumaßnahmen entsprechend den Feststellungen im Prüfungsbericht abrechnen und die von ihr beauftragten Ingenieure über diese Prüfungsfeststellung informieren.*

- Die zur Prüfung der Bauausgaben erforderlichen Unterlagen lagen teilweise nur unvollständig vor. (Rdnr. 10)  
Bei Abrechnungsunterlagen – zu denen insbesondere die begründenden Unterlagen, wie Mengenerrechnungen, Aufmaßblätter, Wiegescheine sowie Zeichnungen, Skizzen usw. gehören – handelt es sich um Kassenbelege i.S.v. § 33 GemKVO a.F. Sie sind vollständig bei der Verwaltung aufzubewahren und für die überörtliche Prüfung bereitzustellen (§ 34 GemKVO a.F.). Neben § 14 Abs. 1 VOB/B ist auch auf Nr. 16 1 - KEV 117 (B) ZVB - des Bauvertrags hinzuweisen. Nach diesen Regelungen müssen beispielsweise aus den Abrechnungsunterlagen alle Maße, die zur Prüfung der Rechnung erforderlich sind, unmittelbar ersichtlich sein. Dies gilt sowohl für Abschlagsrechnungen, als auch für die Schlussrechnung. Des Weiteren wird nach § 1 Abs. 1 Satz 2 VOB/B auch die VOB/C Vertragsbestandteil. Hier wird im speziellen auf die DIN 18299 Abschnitt 5 „Abrechnungen“ hingewiesen, nach dem Leistungen aus Zeichnungen zu ermitteln sind, soweit die ausgeführten Leistungen den Zeichnungen entsprechen, ansonsten sind die Leistungen (gemeinsam) aufzumessen. Die beauftragten Architekten / Ingenieure sollten angewiesen werden, die Abrechnungsunterlagen künftig ordnungsgemäß zu erstellen und der Verwaltung vollständig und im Original zu übergeben. Die Verwaltung hat dafür zu sorgen, dass die Abrechnungsunterlagen prüfbar und strukturiert für die überörtliche Prüfung vorliegen. Auf die prüfungsbegleitenden mündlichen Hinweise während der Bauprüfung und die GPAMitteilung Bau 2/2013 wird verwiesen.

*Die Gemeindeverwaltung wird künftig die Abrechnungsunterlagen entsprechend diesen Prüfungsfeststellungen erstellen lassen und schlüssig sowie nachvollziehbar aufbewahren.*

Einzelfeststellungen zu den geprüften Bauausgaben

- Erschließung des Gewerbegebiets im Bereich der Auerbachhalle
  - Bei der Nachprüfung des Materialnachweises für die Schotter- und Frostschutztragschichten ergab sich eine Mengendifferenz zu Gunsten des Auftraggebers. (Rdnr. 11)

*Die Gemeindeverwaltung wird die im Prüfungsbericht festgestellte Überzahlung in Höhe von 3.622,40 € zurückfordern.*

- Die Soll-Ist-Vergleiche für die Asphalttrag- und Asphaltdeckschichten wurden unzutreffend ermittelt. (Rdnr. 12)

*Die Gemeindeverwaltung, wie im Prüfungsbericht dargestellt, den Auftragnehmer auffordern, die Übereinstimmung seiner Leistung mit den vertraglichen Vorgaben noch zu belegen, z.B. durch nachträgliche Dickemessungen. Gelingt es dem Auftragnehmer nicht nachzuweisen, dass die von ihm hergestellten Schichten den vertraglichen Vorgaben (insbesondere hinsichtlich der Einbaustärke) entsprechen, ist der von der GPA festgestellte Überzahlungsbetrag in Höhe von 5.205,22 € vom Auftragnehmer zurückzufordern.*

- Erschließung des Baugebiets Widerscheinstraße / Wolfsgasse und Sanierung der Widerscheinstraße und der Wolfsgasse
  - Der Materialnachweis für die Schüttgüter war fehlerhaft. (Rdnr. 13)

*Die Gemeindeverwaltung wird die im Prüfungsbericht festgestellte Überzahlung in Höhe von 1.751,03 € zurückfordern.*

Einige der vom Prüfer aufgeworfenen Fragen konnten während des Prüfungszeitraums im persönlichen Gespräch geklärt werden. Der gesamte Prüfungsbericht kann im Ortsbauamt eingesehen werden.

## **2. Beschlussvorschlag**

Der Gemeinderat der Gemeinde Urbach nimmt den Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt über die Prüfung der Bauausgaben für die Jahre 2013 bis 2017 zur Kenntnis. Die Gemeindeverwaltung wird beauftragt, die Prüfungsbemerkungen künftig zu beachten und die festgestellten Überzahlungen zurückfordern.

Fehrlen  
Bürgermeisterin