

Gemeinsame Grundsätze für die Wahrnehmung der Bauangelegenheiten des Bundes¹ durch die Länder sowie für die Verwaltungskostenerstattung durch den Bund - *Gemeinsame Grundsätze 2008*

1 Vorbemerkungen

Bund und Länder haben sich im Jahre 1999 auf gemeinsame Grundsätze für die Wahrnehmung von Bundesbauaufgaben verständigt.² Eine Vielzahl von Ländern hat sich in den Folgejahren zu Ausgliederungen ihrer Bauverwaltungen in landeseigene Betriebe oder Anstalten, zum Teil zu Fusionen mit anderen Fachverwaltungen entschlossen. Die neuen Organisations- und Rechtsformen werfen neben der Durchsetzung von qualitativen Ansprüchen an den Bundesbau insbesondere Fragen der Effizienz und Transparenz der Aufgabenerledigung auf. Die Länder wickeln ihre Bauaufgaben zum Teil nach anderen Verfahrensregeln, baupolitischen Vorgaben und Leitbildern ab; trotzdem sollen bei der gemeinsamen Aufgabenerledigung Synergieeffekte zwischen dem Landes- und Bundesbau ausgeschöpft werden.

Die Rahmenbedingungen haben sich ferner durch die Einrichtung eines einheitlichen, ressortübergreifenden Liegenschaftsmanagements des Bundes verändert³. Die Bundesbaugesellschaft Berlin mbH und das Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. an der TU Berlin sollen in das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung integriert werden. Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der Grundlagen der Bund-Länder-Zusammenarbeit geboten.

Die Wahrnehmung der Bundesbauangelegenheiten durch die Länder muss sich an den Qualitätsgrundsätzen des Bundes sowie an den Zielen der Effizienz und Transparenz ausrichten. Dazu sind die fachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Kompetenzen der Bauverwaltung zu erhalten und zu stärken.

2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

¹ Zu den Bauangelegenheiten gehören auch die von der Ressortvereinbarung vom 26. Januar 2006 zwischen dem BMVBS, BMF und der BImA erfassten Bauangelegenheiten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie die Bauangelegenheiten der Gaststreitkräfte, der NATO und sonstiger Dritter i.S.d. RBBau

² Grundsätze für die künftige Wahrnehmung der Bauaufgaben des Bundes, der ausländischen Streitkräfte und der NATO durch die Länder (Ergänzte Fassung Stand 4. Juni 1999)

³ Gründung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben im Geschäftsbereich des BMF zum 1.1.2005

Der Bund hat auf der Grundlage des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG)⁴ die Leitung und Erledigung seiner Bauangelegenheiten - außerhalb der gesetzlichen Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung und der Bundesbaugesellschaft Berlin mbH⁵ und gegen Verwaltungskostenerstattung – durch bilaterale Verwaltungsabkommen auf die Länder übertragen (Institut der Organleihe). Die Übertragung kann auf Landesbehörden sowie Landesbetriebe, Sondervermögen des Landes und landesunmittelbare Personen des öffentlichen Rechts erfolgen (§ 8 Abs. 5 FVG).

Eine normative Verpflichtung, diese Vereinbarungen dauerhaft weiterzuführen, besteht nicht. Gleichwohl äußert der Bund den Willen zur dauerhaften Zusammenarbeit, um die für die Länder erforderliche Planungssicherheit zu gewährleisten.

Gemäß des Beschlusses der Bauministerkonferenz vom 27./28.09.2007 in Papenburg nehmen die Länder zur Kenntnis, dass das BMVBS in Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 die bundeseigene Bauverwaltung neu strukturieren wird. In diesem Zusammenhang wurde einvernehmlich festgestellt, dass die Wahrnehmung der Bauaufgaben des Bundes durch die Länder grundsätzlich weiterhin im Wege der Organleihe erfolgt. Die Bauministerkonferenz hat weiterhin festgestellt, dass die Vorstellungen des Bundes zur Optimierung, Flexibilisierung oder im Einzelfall auch zur Aufhebung der Zusammenarbeit an die die Verpflichtung zum Einvernehmen zwischen Bund und jeweiligem Land gebunden sind. Diese Regelung wahrt einerseits das Interesse der Länder, eine rechtssichere und planbare Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem Bund zu erhalten, andererseits gewährt sie dem Bund die erforderliche Flexibilität, Veränderungen herbeizuführen, wenn die derzeitige Form der Zusammenarbeit insbesondere aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.

Bund und Länder verständigen sich deshalb in Fortentwicklung des bisher Vereinbarten auf die folgenden gemeinsamen Grundsätze. Sie ersetzen die Grundsätze vom 05.05.1999 (Fußnote 2) und die Grundsätze und Anhaltspunkte für die Pauschalierung der Verwaltungskostenerstattung beim Bundesbau vom 15.05.2000.

3 Grundsätze der Verwaltungsabkommen

3.1 Organleihe

Grundlage für die Leitung und Erledigung der Bauangelegenheiten des Bundes durch die Länder ist auch weiterhin das Prinzip der Organleihe. Vorteil für den Fortbestand der Organleihe ist, dass bei der Aufgabenerledigung Synergieeffekte zwischen dem Landes- und Bundesbau auf Dauer gewährleistet werden können. Einvernehmliche Änderungen oder Aufhebungen der bestehenden Verwaltungsabkommen sind möglich. Aus dem Prinzip der Organ-

⁴ FVG in der zuletzt geänderten Fassung vom 13.12.2007

leihe ergibt sich für Bund und Länder die Verpflichtung zur vertrauensvollen Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage.

Die Obersten Technischen Instanzen können Landesgrenzen übergreifende Bauaufgaben (z.B. Pipelinebau) sowie auch weiterhin baukostenunabhängige Sonderaufgaben (z.B. Muster- oder Spezialplanungen) auf einzelnen Länder im Einvernehmen zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern übertragen.

3.2 Organisations-, Personal- und Haushaltshoheit der Länder

Im Rahmen ihrer Organisations-, Personal- und Haushaltshoheit sowie ihrer Dienstaufsicht ist es Sache der Länder, die Leitung und Erledigung der Bauangelegenheiten des Bundes zu organisieren, weiter zu entwickeln und personell und sächlich ausreichend auszustatten. Hierbei tragen die Länder den Ansprüchen des Bundes durch Erhalt und Förderung der baufachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Kompetenz der Bauverwaltung Rechnung.

Auch bei einer verstärkten Ausrichtung auf Baumanagementaufgaben bedarf es eines angemessenen Eigenerledigungsanteils, der den Erhalt und die Förderung der Fachkunde sicherstellt. Die Länder setzen im erforderlichen Umfang Beschäftigte mit der Befähigung zum höheren technischen Verwaltungsdienst oder einer vergleichbaren Qualifikation ein.

3.3 Mitwirkung des Bundes bei Personalangelegenheiten

Mit dem Bund wird das Einvernehmen

- vor der Bestellung der Leiterinnen oder Leiter der Fachaufsicht führenden Ebene sowie deren Vertreterinnen oder Vertreter hergestellt. Die Leiterin oder der Leiter der Fachaufsicht führenden Ebene und die Vertretung müssen die Befähigung zum höheren bautechnischen Verwaltungsdienst oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen.

Mit dem Bund wird das Benehmen

- vor der Bestellung von leitenden Beschäftigten des höheren Dienstes in der Fachaufsicht führenden Ebene,
- vor der Bestellung der Leiterinnen oder Leiter der baudurchführenden Ebene, die mit Bauangelegenheiten des Bundes beauftragt ist, sowie deren Vertretung hergestellt. Die Leiterin oder der Leiter der baudurchführenden Ebene müssen die Befähigung zum höheren bautechnischen Verwaltungsdienst oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen.

Der Bund ist bei folgenden Personalangelegenheiten zu unterrichten:

- Bestellung von leitenden Beschäftigten des höheren Dienstes in der Dienstaufsicht führenden Obersten Landesbehörde, die mit dem Bundesbau befasst sind.

Zur Herstellung des Einvernehmens bzw. des Benehmens werden dem Bund neben einem aussagekräftigen Lebenslauf die Kriterien für die Auswahl und Informationen zum Besetzungsverfahren übermittelt.

3.4 Personalentwicklung

Um eine ausreichende Anzahl an qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern für die Fachaufsicht führende und Baudurchführende Ebene zu erzielen, sind die Stellenausschreibungen in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Die Länder stellen ein diskriminierungsfreies Personalauswahlverfahren sicher.

Vakante Stellen im Bundesbereich sollen innerhalb von 3 Monaten nachbesetzt werden, soweit sie nach der Personalentwicklungsplanung dauerhaft zu besetzen sind. Die Personalbewirtschaftungsgrundsätze für den Landesbereich gelten für den Bundesbereich nur insoweit, als sie mit den Grundsätzen der Aufgabenerledigung übereinstimmen (z.B. Qualität der Aufgabenerledigung).

Die Länder stellen sicher, dass in der baudurchführenden Ebene die fachlichen und personellen Voraussetzungen erfüllt sind, die für die Durchführung der privilegierten bauordnungsrechtlichen Verfahren (Zustimmung und Kenntnissgabe) gemäß den entsprechenden Bestimmungen der Landesbauordnungen erforderlich sind.

Jedem Abkommen ist eine Übersicht der Organisationsstruktur und der Personalausstattung der Fachaufsicht führenden Ebene beizufügen.

Veränderungen mit wesentlichen unmittelbaren oder wesentlichen mittelbaren Auswirkungen auf den Bundesbau sind vor der Umsetzung mit dem Bund abzustimmen.

3.5 Aus- und Fortbildung

Die Länder verpflichten sich zu einer vorausschauenden Personalplanung einschließlich der Aus- und Fortbildung von Nachwuchskräften des gehobenen und höheren technischen Verwaltungsdienstes. Im Rahmen der Aus- und Fortbildung ist insbesondere auf die Weiterentwicklung der Managementkompetenzen und auf eine verstärkte Ausrichtung der operativen Aufgabenwahrnehmung auf das Projektmanagement zu achten.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium der Verteidigung sind berechtigt, Beschäftigte, die mit Bundesbauangelegenheiten befasst sind, im Einvernehmen mit dem Landesministerium fortzubilden.

3.6 Fachaufsicht

Zur Erledigung der Bauaufgaben des Bundes folgen die Bauverwaltungen der Länder den fachlichen Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung als Oberste Technische Instanz für zivile Bauaufgaben des Bundes und des Bundesministeriums der Verteidigung als Oberste Technische Instanz für die Verteidigungsbauaufgaben. Sie haben dabei die geltenden haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben sowie die baupolitischen und baukulturellen Ziele des Bundes zu beachten.

Die Fachaufsicht führende Ebene übt die Fachaufsicht für den Bund über die baudurchführende Ebene aus.

3.7 Aufbauorganisation

Auf der Grundlage des FVG, der RBBau und des VHB wird an der Zweistufigkeit der Bauverwaltung unterhalb der OTI festgehalten. Die funktionale, tatsächlich gegebene Unabhängigkeit der Fachaufsicht des Bundes ist dabei sicherzustellen.

Die Fachaufsicht führende, qualitätssichernde Ebene muss einen direkten Zugriff auf die baudurchführende Ebene haben. Die Leitung der Fachaufsicht führenden Ebene muss in Abstimmung mit der Leitung der baudurchführenden Ebene auch organisatorische Veranlassungen an die baudurchführende Ebene treffen und durchsetzen können. Soweit die Abstimmung im Einzelfall nicht erreicht werden kann, unterrichtet die Fachaufsicht führende Ebene das BMVBS und die vorgesetzte Landesdienststelle. Der Bund ist auf Verlangen bei dienstaufsichtlichen Angelegenheiten der Fachaufsicht führenden Ebene zu beteiligen.

Die Leitung der Fachaufsicht führenden Ebene ist zugleich zuständig für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln. Sie kann die Wahrnehmung dieser Aufgabe auf eine geeignete Person des Geschäftsbereichs übertragen. Der Bund ist hierüber zu unterrichten.

Die gebotene Organisationstransparenz ist grundsätzlich am ehesten durch eine Trennung der Landes- und Bundesbauorganisation gewährleistet.

Eine Zusammenfassung der Landes- und Bundesbauaufgaben auf der Ebene der baudurchführenden Ebene ist möglich, wenn daraus Synergieeffekte auch für den Bund erzielt werden.

3.8 Qualität der Aufgabenerledigung

Die Bundesbauten haben eine Vorbildfunktion und stehen im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Dem Bauherrn Bund kommt deshalb eine besondere Verantwortung zu. Er bekennt sich zu

dem Anspruch einer am Nachhaltigkeitsprinzip ausgerichteten Gesamtwirtschaftlichkeit. Das Bauen des Bundes ist der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit verpflichtet und hat daher folgende Qualitätsziele zu berücksichtigen:

- Städtebauliche und architektonische Entwurfsqualität
- Nutzungs- und Gebrauchsqualität
- Bau- und gebäudetechnische Qualität
- Ökologische und energetische Qualität unter Beachtung der Lebenszykluskosten
- Einhaltung von vorgegebenen Terminen und Kosten

Die Produktqualität (Bauwerk) und die Wirtschaftlichkeit werden wesentlich durch die Prozessqualität bestimmt. Deshalb ist ihr eine ebenso hohe Bedeutung beizumessen.

Die Aufgabenerledigung erfolgt in Anwendung der gemeinsam mit den Ländern erarbeiteten Regelwerke des Bundes und auf der Grundlage seiner baupolitischen und baukulturellen Ziele, die in der Anlage näher beschrieben sind. Es ist notwendig, den Qualitätsansprüchen des Bundes in allen Phasen der Projektabwicklung Rechnung zu tragen. Es wird erwartet, dass die Ziele in jedem Projekt optimal gegeneinander abgewogen werden.

Vor diesem Hintergrund ist gemeinsames Ziel, auch in Zukunft die Aufgaben effizient und wirtschaftlich zu erledigen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Ziele verlangt eine Bauverwaltung mit Fach- und Organisationskompetenz, die die Baumanagementaufgaben im Sinne einer zielorientierten Steuerung und Kostenkontrolle wahrnimmt und frühzeitiges interdisziplinäres Arbeiten in allen Vorbereitungs-, Planungs-, Bau- und Betriebsphasen des Projekts garantiert.

3.9 Haftung

Für Schäden, die dem Bund aus fehlerhaftem Verhalten von Bediensteten des Landes oder von ihm Beauftragten entstehen, leistet das Land in dem Umfang Ersatz, wie es seinerseits bei entsprechenden Schäden im eigenen Aufgabenbereich nach den maßgeblichen Vorschriften und Anwendungsgrundsätzen Ersatz erlangt.

4 Grundsätze der Kostenerstattungsvereinbarungen

4.1 Effizienz der Aufgabenerledigung

Die Aufgabenerledigung richtet sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und erfolgt einheitlich unter Beachtung der baupolitischen und baukulturellen Qualitätsziele des Bundes und in Anwendung seiner Regelwerke.

An dem gemeinsamen Ziel der Optimierung der Bau- und Folgekosten im Rahmen einer an Kosten orientierten Planung wird festgehalten und eine Reduzierung der Bauneben- und der Baumanagementkosten angestrebt. Einsparpotentiale sind konsequent umzusetzen.

Bundesbauangelegenheiten werden grundsätzlich unter immobilienökonomischen und soweit möglich, lebenszyklusorientierten Aspekten, sowie unter Berücksichtigung aller Beschaffungsmöglichkeiten einschließlich öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) bearbeitet. Dabei wirkt die Bauverwaltung regelmäßig mit.

4.2 Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung mit Vollkostenrechnung

Der Bund will nach den Grundsätzen einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) abrechnen. Die Länder führen eine produkt- und projektscharfe KLR unter Einschluss sämtlicher notwendiger Aufwendungen ein, die auch einen direkten Vergleich der für den Bund tätigen Bauverwaltungen und - soweit vergleichbar - von marktüblichen Kosten zulässt. Der Bund definiert seinen Informationsbedarf. Er hat ein Informations- und Einsichtsrecht.

Soweit ein Land 3 Jahre nach Inkrafttreten der gemeinsamen Grundsätze 2008 die Einführung der KLR nicht abgeschlossen hat, erfolgt die Kostenerstattung aufgrund von Schätzungen des Bundes.

Zur Gewährleistung der notwendigen Transparenz erfolgt die Abrechnung der Verwaltungskosten spezifiziert nach Ressort/Bedarfsträger/Nutzer (z.B. für Gaststreitkräfte). Die leistungs- und objektbezogene Abrechnung ist dabei nach Maßnahmegruppen (RBBau Abschnitte C, D, E) zu differenzieren. Die baukostenunabhängigen Leistungen sind zu erfassen und abzurechnen. Bei der projektscharfen Abrechnung ist zudem zwischen Fremd- und Eigenkosten zu differenzieren.

4.3 Vereinheitlichung von Leistungskatalog und Abrechnungsstruktur

Ziel ist es, die Strukturen der Kostenerstattungsvereinbarungen fortzuentwickeln und inhaltlich gleichartige und vergleichbare Vereinbarungen mit allen Ländern abzuschließen.

Als Basis einer einheitlichen Abrechnungsgrundlage dienen die Bruttobauausgaben. Die zu Grunde zu legenden Bauausgaben sind bei Baumaßnahmen der Gaststreitkräfte um die fiktive Umsatzsteuer zu erhöhen. Dies ist in den jeweiligen Kostenerstattungsvereinbarungen zu fixieren.

Die Abrechnung erfolgt bis auf weiteres auf der Grundlage der bestehenden Kostenerstattungsvereinbarungen. Bund und Länder werden innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Gemeinsamen Grundsätze 2008 die „Synopsis Abrechnungsstruktur VKE“ mit dem Ziel überarbeiten und verabschieden, auf der Basis von einheitlichen Abrechnungsstrukturen und eines einheitlichen Leistungskataloges abzurechnen.

Die derzeitigen Abrechnungsverfahren werden dann innerhalb eines Zeitraumes von 2 bis 3 Jahren auf der Grundlage der dann vorhandenen KLR-Daten einvernehmlich modifiziert bzw. optimiert.

Anlage⁶

Baukulturelle und baupolitische Ziele des Bundes (Entwurfsstand 13.11.2007)

⁶ Endgültige Fassung wird nachgereicht