

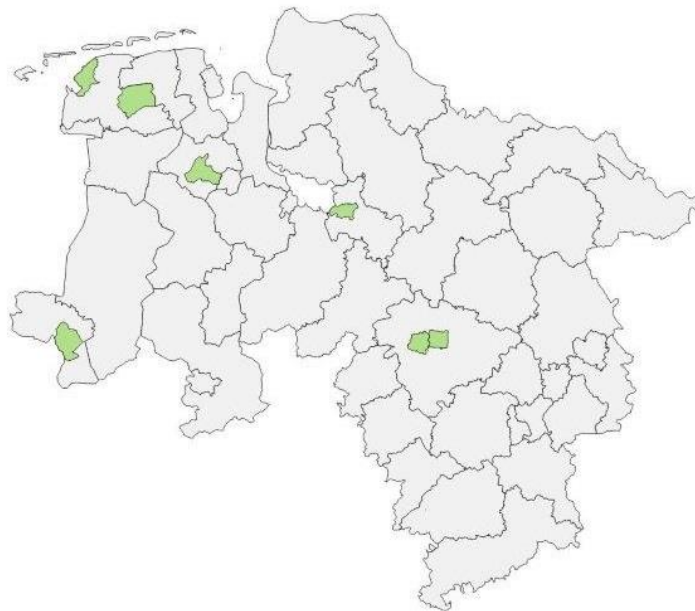
**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Bauprojektmanagement

Schwerpunkt: **Investitionscontrolling**



Übersandt an

- Gemeinde Bad Zwischenahn
- Landkreis Ammerland
als Kommunalaufsichtsbehörde
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 23.01.2018

Az.: 6.3-10712-451002-4/16



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und -gegenstand	4
2	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse	5
3	Einführung	8
3.1	Bauprojektmanagement	8
3.2	Bauinvestitionscontrolling	8
3.3	Risikobereiche und Hauptakteure.....	9
4	Allgemeine Prüfungserkenntnisse	10
4.1	Risikobereich Organisation	10
4.1.1	Aufbauorganisation	10
4.1.2	Zuordnung des Bauinvestitionscontrollings	11
4.1.3	Informationsfluss und Zusammenarbeit.....	11
4.1.4	Datenaustausch und Schnittstellenprobleme.....	12
4.2	Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderungen	13
4.2.1	Erforderlichkeitsprüfung	13
4.2.2	Folgekostenberechnung und Wirtschaftlichkeitsvergleich.....	14
4.2.3	Veranschlagungsvoraussetzungen bei Baumaßnahmen.....	15
4.2.4	Projektierungsbeschluss	16
4.3	Risikobereich Bauphase.....	17
4.3.1	Planänderungen während der Bauausführung	17
4.3.2	Kostenüberwachung und Kostencontrolling.....	19
4.3.3	Dokumentation und Evaluation.....	20
5	Individuelle Prüfungserkenntnisse	21
5.1	Risikobereich Organisation	21
5.2	Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderung	22
5.3	Risikobereich Bauphase.....	23
<u>Anlage</u>	26

Abkürzungsverzeichnis

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DIN	Deutsches Institut für Normung
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (Niedersachsen)
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
KomHKVO	Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung (Niedersachsen)
LHO	Landeshaushaltsordnung (Niedersachsen)
LP	Leistungsphase
LRH	Landesrechnungshof (Niedersachsen)
NRB	Nettoregiebetrieb
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
OE	Organisationseinheit (innerhalb der Verwaltung)

1 Prüfungsanlass und -gegenstand

Die Kommunen unterliegen der grundsätzlichen Verpflichtung, ihre (finanziellen) Mittel gemäß § 110 Abs. 2 NKomVG sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Dies gilt aufgrund der hohen Investitionssummen insbesondere für Bauprojekte. Planungs- und Überwachungsfehler können zu Kostenüberschreitungen führen und Finanzierungslücken verursachen. Die zur Schließung dieser Lücken aufzuwendenden Mittel stehen für andere notwendige Maßnahmen nicht mehr zur Verfügung. So führt mangelhaftes oder fehlendes Bauprojektmanagement zu möglichen Investitionsstaus in den Kommunen.

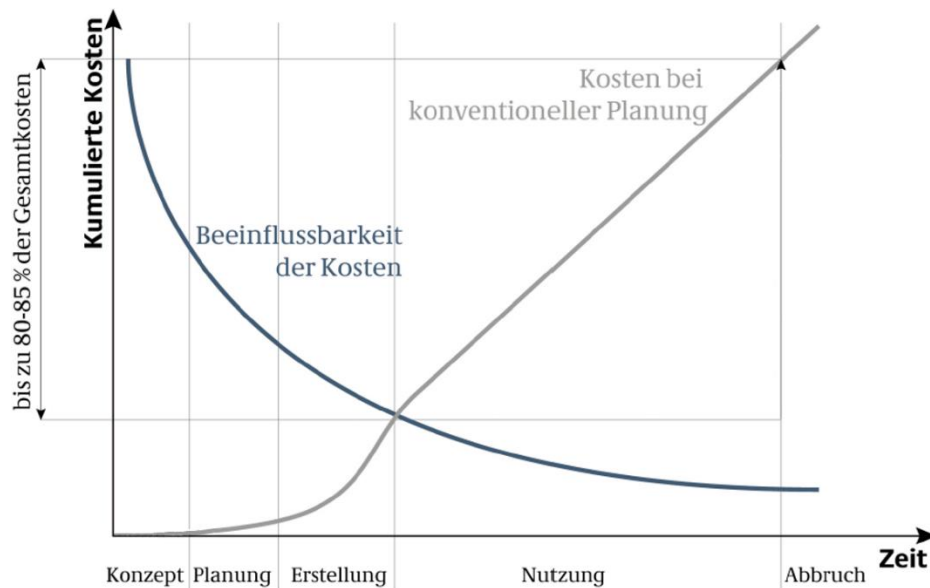
Gegenstand der Prüfung waren die Aufbau- und Ablauforganisation des Bauprojektmanagements der Kommunen, insbesondere des Bauinvestitionscontrollings zur Sicherung der planungsgerechten Umsetzung kommunaler Bauprojekte. Die Prüfung erfolgte exemplarisch für Hochbaumaßnahmen; einzelne Bauprojekte betrachtete ich nicht.

Der Prüfung ging eine Orientierungsprüfung in den Städten Göttingen, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter und Wolfsburg voraus. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen in diese Prüfung mit ein. Ich führte Sie in den Städten Garbsen, Langenhagen, Nordhorn, Achim, Norden und Aurich sowie in der Gemeinde Bad Zwischenahn durch.

Die örtlichen Erhebungen im Rahmen der Prüfungen fanden in der Zeit vom 29.11.2016 bis zum 04.05.2017, die Prüfung der Gemeinde Bad Zwischenahn selbst in der Zeit vom 14.03. bis 22.03.2017 statt. Die Gemeinde Bad Zwischenahn nahm mit Schreiben vom 14.12.2017 Stellung zum Entwurf der Prüfungsmitteilung.

2 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

Bei allen Kommunen zeigte sich, dass Ursachen für eine spätere Kostenüberschreitung vornehmlich in der Initiierungs- und Planungsphase eines Bauinvestitionsvorhabens lagen. Hier bestand die größte Beeinflussbarkeit der Kosten (vgl. Grafik), auch in negativer Hinsicht. Durch die Umsetzungsphase selbst bedingte Kostensteigerungen waren seltener.



Dies galt nicht für die Folgen von Planungsdefiziten, die sich erst in der Umsetzungsphase auswirkten, z. B. wegen vorab nicht erkannten Sanierungsmehraufwands oder vorab nicht abschließend entschiedener Nutzerwünsche. Dem gegenüber waren in der Umsetzungsphase meist auch keine größeren Einsparungen mehr zu erzielen. Dennoch realisierte Einsparungen waren eher ein Indiz für zu „großzügige“ Planungsansätze zu Lasten anderer Vorhaben oder zu Lasten der Finanzplanung insgesamt.

In der Prüfung identifizierte ich folgende, wiederkehrende Risikobereiche für das Bauinvestitionscontrolling innerhalb des Bauprojektmanagements der Kommunen:

- Risikobereich Organisation
- Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderungen
- Risikobereich Umsetzungsphase/Bauphase

Für das Bauinvestitionsverfahren der Gemeinde Bad Zwischenahn lassen sich die nachfolgenden Optimierungspotenziale aufzeigen:

- Für ihre verwaltungsinterne **Organisation** von baulichen Investitionsmaßnahmen stellte die Gemeinde Bad Zwischenahn keine ausreichende Schnittstelle zwischen den Ämtern „Gebäudemanagement“ und „Kämmerei“ her. Die Gemeinde sollte ihre Finanzverwaltung bei Bauinvestitionsmaßnahmen stärker einbinden und dies durch entsprechende Regelungen sicherstellen. Die Bauinvestitionsprojekte der Gemeinde waren wenig standardisiert. Hier empfehle ich, eine einheitliche Verfahrensweise zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
- Ich stellte fest, dass die Gemeinde Bad Zwischenahn bei Bauinvestitionsmaßnahmen keine Folgekostenberechnungen durchführte und damit **haushaltswirtschaftliche Anforderungen** nicht erfüllte. Soweit sie Investitionen ohne eine Folgekostenberechnung bzw. einen Wirtschaftlichkeitsvergleich beschloss, erfüllte sie die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 GemHKVO nicht. Sie fasste keine gesonderten Projektierungsbeschlüsse. Hier empfehle ich, eine standardisierte Vorlage für einen Projektierungsbeschluss zu entwickeln, der regelmäßig vor dem Beschluss von Haushaltsplan und Investitionsprogramm gefasst werden sollte.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie meine Argumentation nachvollziehen könne. Sie habe aber die Erfahrung gemacht, dass der Umfang einer Investitionsmaßnahme auch stark von den finanziellen Möglichkeiten abhängen könne, sodass manche beschlossene Maßnahme sich vielleicht nicht realisieren lasse. Daher habe sie Investitionsmaßnahmen immer im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan beraten.

- Durch regelmäßige Planänderungen während der Bauausführung setzte sich die Gemeinde Bad Zwischenahn bei der Durchführung ihrer Bauinvestitionsmaßnahmen (**Bauphase**) dem Risiko von zusätzlichem Planungs- und Ausführungsaufwand aus. Zudem bestand das Risiko, dass Änderungswünsche während der Bauphase den eigentlichen Bedarf überstiegen. Ich empfehle der Gemeinde intensive Vorplanungen, um Änderungen während der Bauphase auf notwendige Maßnahmen zu beschränken. Subjektiven Änderungs- oder Ergänzungsbedarf sollte sie regelmäßig nicht zulassen, um bedarfsübersteigende Planänderungen zu vermeiden.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie ihre Investitionsmaßnahmen intensiv, nur in einem anderen als dem von mir befürworteten Verfahren plane. Sie sei nicht der Ansicht, dass ihre Vorgehensweise zu höheren Kosten führe. Da sie bei ihren Planungen von vorneherein ihre finanziellen Möglichkeiten im Auge habe, fielen die Planungen von vorneherein „sparsam“ aus. Ihre Investitionsausgaben würden bei der Umsetzung meiner Vorschläge steigen.

Die Folgerung der Gemeinde Bad Zwischenahn, dass Vorplanungen ihre Investitionsausgaben steigen ließen, kann ich nicht nachvollziehen. Die Gemeinde Bad Zwischenahn verkennt in ihrer Argumentation, dass der Planungsaufwand nicht durch ein zeitliches Voranstellen höher wird. Gleichwohl ist aus meiner Sicht eine intensive Vorplanung dazu geeignet, eine Investition ganzheitlich auf ihre Notwendigkeit zu prüfen und zu beschließen.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn führte in ihrer Stellungnahme weiter aus, dass sie bei allen Überlegungen über die Notwendigkeit von Controlling-Maßnahmen, die Intensität des Controllings in Abhängigkeit der Einwohnerzahlen sehe.

3 Einführung

Funktionale und wirtschaftlich zu unterhaltende Gebäude sind erforderlich, um eine Vielzahl kommunaler Aufgaben im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfüllen zu können. Dies bedingt regelmäßig Neubau-, Umbau- und Sanierungsprojekte. Arbeiten im Gebäudebestand sowie Neubauprojekte binden finanzielle Mittel in erheblichem Umfang.

3.1 Bauprojektmanagement

Bauprojekte erstrecken sich von der Idee, Initiierung und Konzipierung über die Bau- und Finanzierungsplanung, das Entscheidungs- und Vergabeverfahren sowie die Bauausführung bis hin zur Kostenabwicklung und zeitgerechten Objektübergabe an die Nutzer.

Das **Bauprojektmanagement** dient dazu, Planungs- und Ausführungsprozesse im Bauwesen zu strukturieren und zu steuern. Je nach Zielrichtung lässt es sich in verschiedene Bereiche untergliedern. Hierzu gehören unter anderem:

- Projektorganisation
- **Bauinvestitionscontrolling**
- Genehmigungsmanagement
- Vertragsmanagement
- Kommunikationsmanagement
- Terminmanagement
- Bauprojektsteuerung
- Kostenmanagement
- Baukybernetik (Prozesscontrolling)
- Qualitätsmanagement

Das Bauprojektmanagement ist abzugrenzen vom Baumanagement, welches die Steuerung der eigentlichen Bauausführung (Bauplanung und -organisation) umfasst und nicht Gegenstand meiner Prüfung war.

3.2 Bauinvestitionscontrolling

Nach der niedersächsischen KomHKVO sind Investitionen als Verwendung von Finanzmitteln für die Veränderung des Bestandes längerfristig dienender Güter definiert (§ 60 Nr. 22 KomHKVO). Den Begriff Controlling definiert die KomHKVO als unterstützendes Instrument für Führungs- und Entscheidungsträger zur Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsführung, mit dem das Erreichen gesetzter Ziele durch die Bereitstellung und Auswertung geeigneter Informationen, insbesondere aus dem Rechnungswesen, gesichert werden soll (vgl. § 60 Nr. 12 KomHKVO).

Das **Bauinvestitionscontrolling** als Teil des Bauprojektmanagements dient der optimalen Planung, Realisierung und Kontrolle der Investitionsmaßnahmen. Die Finanzierung und der gesamte Investitionsprozess werden mit dem Bauinvestitionscontrolling steuernd begleitet.

Ziel des Einsatzes eines Bauinvestitionscontrollings ist es, Baumaßnahmen¹ insgesamt wirtschaftlich und sparsam abzuwickeln. Unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten sollen mit Hilfe eines strukturierten und systematischen Controlling-Verfahrens u. a. realisierbare und transparente Steuerungsmaßnahmen zur Investitionsumsetzung erarbeitet werden.

3.3 Risikobereiche und Hauptakteure

Sowohl in meiner Orientierungsprüfung wie auch in dieser Prüfung stellte ich fest, dass die Kommunen ihre Investitionsmaßnahmen zwar in unterschiedlichen Varianten abwickelten, dabei aber einem erkennbaren Grundmuster folgten. In den individuellen, aber ähnlichen Verfahren erkannte ich Verfahrensschritte, Weichenstellungen oder Entscheidungen (vgl. Ziffer 2), die Risiken und damit Optimierungspotential für das Bauinvestitionsverfahren boten. Sie im Rahmen einer vergleichenden Prüfung zu benennen, eröffnete die Möglichkeit, unterschiedliche Lösungsansätze gegenüberzustellen.

Neben der Politik (Vertretung) waren die folgenden drei **Hauptakteure** verwaltungsintern an kommunalen Bauprojekten beteiligt:

1. Nutzer/Fachamt
2. Finanzwesen
3. Hochbau

Ablauf und Erfolg von Bauinvestitionsmaßnahmen in den Kommunen waren im Wesentlichen durch das Zusammenspiel dieser Akteure geprägt.

¹ Unter Baumaßnahmen versteht man die Ausführung eines Neu-, Erweiterungs- oder Umbaus sowie die bauliche Instandsetzung, soweit sie nicht der Unterhaltung der baulichen Anlage dient (§ 60 Nr. 10 KomHKVO).

4 Allgemeine Prüfungserkenntnisse

Der allgemeine Teil dieser Prüfungsmitteilung enthält einen Gesamtüberblick über Prüfungserkenntnisse aus allen bisher von mir zu diesem Themenbereich durchgeführten Prüfungen. Allgemeine Erkenntnisse aus vorherigen Prüfungen ergänzte ich um spezielle Erkenntnisse zum Thema Bauprojektmanagement – Schwerpunkt Bauinvestitionscontrolling, die ich bei der Orientierungsprüfung (vgl. Ziffer 1) gewann. Beide flossen in diese überörtliche Prüfung bei sieben kleineren Kommunen mit ein.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowie die positiven Beispiele in diesem Teil der Prüfungsmitteilung beruhen folglich nicht nur auf den Feststellungen bei örtlichen Erhebungen bei der Gemeinde Bad Zwischenahn und den weiteren, oben genannten Kommunen dieser Prüfung. Sie enthalten auch relevante und anwendbare Erkenntnisse aus Erhebungen vorhergehender Prüfungen sowie Vergleichsergebnisse, wo dies möglich war.

Individuelle Prüfungsergebnisse für die Gemeinde Bad Zwischenahn stelle ich im nachfolgenden Teil 5 dieser Prüfungsmitteilung dar. Hierbei nehme ich gegebenenfalls Bezug auf allgemeine Prüfungserkenntnisse in diesem Teil 4.

4.1 Risikobereich Organisation

4.1.1 Aufbauorganisation

Mögliche Risiken ergeben sich für die Verwaltungsorganisation bei der Ansiedlung der Aufgaben für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen (vgl. Ziffer 3.1). Die Gefahr bedarfsüberschreitender Ausführungs- und Ausstattungswünsche in den Planungen besteht, wenn die Kommune die Organisationseinheiten für den Hochbau und die der Hauptnutzer in einem Geschäftsbereich zusammenfasst (z.B. Fachdienst Hochbau im Fachbereich für Schulen und Kindertagesstätten). Die Ansiedlung des Hochbaus in einem (bau-)technischen Geschäftsbereich stellt sicher, dass tatsächliche Bedarfe nach rein baufachlichen Gesichtspunkten ermittelt werden.

Weitere Risiken ergeben sich daraus, wenn nicht eindeutig geregelt ist, wer für den Umfang und die Einhaltung der Haushaltsansätze des Bauprojektes zuständig ist (vgl. Ziffer 4.2). Hier besteht die konkrete Gefahr, dass z.B. gründliche Planungen

der Haushaltsansätze oder Mittelverschiebungen nicht oder zu spät wahrgenommen werden. Dies kann negative finanzielle Auswirkungen haben.

Die Kommunen sollten prüfen, ob nicht die Bündelung aller baufachlichen Aufgaben in einer Organisationseinheit im bautechnischen Geschäftsbereich vorteilhaft sein kann. Zumindest sollten sie eindeutig regeln, wer dafür zuständig ist, dass bei Bauinvestitionsmaßnahmen die hauswirtschaftlichen Anforderungen erfüllt werden.

4.1.2 Zuordnung des Bauinvestitionscontrollings

Bauinvestitionscontrolling ist die steuernde Begleitung des Investitionsprozesses (vgl. Ziffer 3.2). Diese kann unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet werden (z.B. Hochbau oder Kämmerei). Unabhängig davon, wem die Kommune die Aufgabe zuordnet, sollte sie darauf achten:

- die interne Finanzverwaltung (Investitionscontrolling) von Beginn an und durchgängig in Bauprojektverfahren einzubinden,
- notwendige, kommunikative und datentechnische Schnittstellen zwischen Hochbau und interner Finanzverwaltung ausreichend herzustellen,
- Controlling-Systeme übergreifend und durchgängig zu errichten.

Ich empfehle ein ganzheitliches Konzept für ein Bauinvestitionscontrolling, welches baufachliche und hauswirtschaftliche Erfordernisse gleichermaßen berücksichtigt und zusammenführt.

4.1.3 Informationsfluss und Zusammenarbeit

Informationsdefizite bergen das Risiko von Fehlentwicklungen (z.B. ungenaue Haushaltsansätze, Liquiditätsengpässe, unnötige Haushaltsreste, verzögerte Baufertigstellung). Sie führen zu intransparenten Abläufen, bei denen nicht festgestellt werden kann, ob Projektverfahren und Prozesse tatsächlich effizient organisiert sind. Die Kommunen sollten organisatorisch regeln, dass während der gesamten Dauer eines Bauinvestitionsprojektes die notwendigen Informationen zwischen den (unmittelbar oder mittelbar) beteiligten Einheiten ausgetauscht werden.

Projektverfahren zu standardisieren ist meines Erachtens eine wichtige Voraussetzung, wirtschaftliche Abläufe sicherzustellen. Ich empfehle den geprüften Kommunen, jeweils Vorgaben zur Verfahrensorganisation und zum Einsatz von Instrumenten der Projektorganisation bei Bauinvestitionsverfahren festzulegen. Einsetzbare Instrumente wären Beteiligungsregelungen über Funktionendiagramme, Projekt-/Arbeitsgruppen, Projektberichte etc.

4.1.4 Datenaustausch und Schnittstellenprobleme

Die geprüften Kommunen setzten verschiedene Software-Anwendungen im Bauprojektmanagement und speziell im Bauinvestitionscontrolling ein. Die drei Hauptanwendungen waren hierbei:

- allgemeine Fachanwendung für das Finanzwesen,
- spezielle Fachanwendungen für den Hochbau und
- selbst entwickelte Kalkulationstabellen (MS Excel)

Dabei erfassten Kommunen ihre Daten zum Teil in voneinander unabhängigen, nicht über automatisierte Schnittstellen verbundenen Systemen. Soweit Anwender dieselben Daten in verschiedenen Systemen benötigten, mussten Datenübernahmen zum Teil noch manuell erfolgen. Dies birgt die Gefahr von Übertragungsfehlern und führt zu redundanten Datenbeständen mit entsprechendem Mehraufwand für die Datenpflege. Ein zeitversetztes Erfassen derselben Daten in verschiedenen Systemen (z. B. Erfassen von Rechnungen in der Finanzbuchhaltung sowie für die Projekt-Kostenkontrolle) erschwert zudem den Datenabgleich wegen möglicherweise mangelnder Aktualität in einem der beiden Systeme.

Die Kommunen arbeiteten bereits an Verbesserungen, insbesondere bei der Schnittstellenproblematik zwischen den Softwareanwendungen im Finanzwesen und den Fachanwendungen im Hochbau. Sie wiesen darauf hin, dass der Markt aber aktuell kaum Software-Lösungen böte, die auf kommunale Bedürfnisse ausreichend zugeschnitten seien.

Sobald adäquate Lösungen am Markt angeboten werden, sollten die Kommunen den notwendigen Datenaustausch zwischen verschiedenen Anwendungssystemen vollständig über technische Schnittstellen automatisieren. Mit entsprechend optimierten Prozessen lassen sich die Verfahren bei Bauinvestitionsmaßnahmen durch weniger Aufwand zur Eingabe- und Korrektur wirtschaftlicher gestalten.

4.2 Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderungen

4.2.1 Erforderlichkeitsprüfung

Bei Bauinvestitionen besteht ein großes Risiko für eine spätere Kostenüberschreitung bereits in der Initiierungs- und Planungsphase, also zum Zeitpunkt der Entscheidung über das „Ob“ einer Bauinvestitionsmaßnahme.

Die Kommunen sollen Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist (§ 124 Abs.1 NKomVG). Der Begriff des Erwerbs von Vermögensgegenständen beinhaltet auch deren Herstellung und folglich auch wesentliche Baumaßnahmen.² Diese Regelung stellt eine Konkretisierung des Grundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung dar (§ 110 Abs.2 NKomVG).

Ich empfehle, Entscheidungen der Vertretung über die Erforderlichkeit von Bauinvestitionen systematisch vorzubereiten (§§ 58 Abs. 1 Nr. 9 und 118 Abs. 3 und 5 NKomVG). Die Entscheidungsvorlagen sollten standardisiert dokumentieren, in wie weit und für welche Art von Aufgabe (freiwillige oder Pflichtaufgabe) die Bauinvestition in absehbarer Zeit erforderlich ist (z. B. zur Verfolgung beschlossener strategischer Ziele). Die Dokumentation gewinnt besonders an Bedeutung, wenn sich die Erforderlichkeit nicht unmittelbar aus einer rechtlichen Verpflichtung selbst ergibt.

Führt eine Kommune entgegen der Sollvorschrift des § 124 Abs. 1 NKomVG eine Bauinvestition durch, ohne dass der damit erworbene Vermögensgegenstand in absehbarer Zeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, muss sie dies nach höchstrichterlicher Entscheidung begründen.³

² Vgl. Anders, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 9a Nds., Stand: Dezember 2011, Kommentierung zu § 12 GemHKVO, Ziffer 1.1.: „Vermögensgegenstände sind längerfristig dienende, nicht geringwertige Güter, die angeschafft, hergestellt, erweitert, erneuert oder verbessert werden.“

³ Grundsatzentscheidung des BVerwG zur Anwendung von Sollvorschriften – BVerwG, Az. 9 B 79.09, a.a.O.

Für beispielhaft halte ich die geplante Vorgehensweise einer geprüften Kommune. Dort soll die Verwaltung zukünftig prüfen und dokumentieren,

- wodurch der Bauinvestitionsbedarf entstand,
- in welchem konkreten Umfang ein Bauinvestitionsbedarf besteht,
- ob und ggf. welche Alternativen zu einer baulichen Bedarfsdeckung bestehen,
- um welche Aufgabenart (freiwillige oder Pflichtaufgabe) es sich handelt,
- in welchem Umfang eine Inanspruchnahme von Fördergeldern möglich ist,
- auf welchen strategischen Zielen die jeweilige Hochbauinvestition aufbaut und
- wie der demographische Wandel in die Bedarfsanalyse einbezogen war.

4.2.2 Folgekostenberechnung und Wirtschaftlichkeitsvergleich

Bevor eine Bauinvestition von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen wird, soll durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (vgl. § 12 Abs. 1 KomHKVO). „Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind solche, die für den finanzwirtschaftlichen Status der Gemeinde relevant sind, für deren Finanzierung also Finanzmittel in einer wirklich bedeutsamen Höhe beschafft werden müssen und deren späterer Betrieb und deren spätere Bewirtschaftung und Unterhaltung für den Ergebnishaushalt spürbar ergebniswirksam sein werden“.⁴ Zu einem Wirtschaftlichkeitsvergleich gehört immer auch eine Folgekostenberechnung.⁵ Vor Beginn einer Bauinvestition von unerheblicher finanzieller Bedeutung muss mindestens eine Folgekostenberechnung vorliegen (vgl. § 12 Abs.1 Satz2 KomHKVO).

Neben den Auszahlungen der investiven Mittel im Finanzhaushalt verdeutlicht die Folgekostenberechnung, wie sich Investitionen auf künftige Ergebnishaushalte auswirken. Dies soll bei der Investitionsentscheidung berücksichtigt werden. Als Folge-

⁴ Vgl. Anders, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 9a Nds., Stand: Dezember 2011, Kommentierung zu § 12 GemHKVO, Ziffer 2.1.

⁵ Vgl. Anders, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 9a Nds., Stand: Dezember 2011, Kommentierung zu § 12 GemHKVO, Ziffer 2.5.

kosten werden die aus der Investition erwachsenden Betriebs- und Unterhaltungskosten inklusive Personal-, Sach-, Verwaltungs- und Kapitalkosten bezeichnet⁶. Als Berechnungszeitraum empfehle ich den geplanten vollständigen Lebenszyklus der Hochbauinvestition (von der Errichtung bis zum Abriss). Eine konkrete Ermittlungsgrundlage ist die DIN 18960⁷, in der eine Struktur zur Erfassung von Kosten für die Nutzungsphase des Gebäudes vorgegeben wird.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche können die Kommunen analog der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO vornehmen und die hierbei für den Einzelfall einfachste und wirtschaftlichste Methode anwenden⁸. In der Investitionsrechnung⁹ können Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beispielsweise mittels statischer oder dynamischer Verfahren sowie durch Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt werden. Auch der Verzicht auf eine Investition muss bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Alternative in Betracht gezogen werden.

4.2.3 Veranschlagungsvoraussetzungen bei Baumaßnahmen

Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn hierfür Pläne, Berechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus ihnen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtauszahlungen für die Baumaßnahme, der Grunderwerb, die Einrichtung sowie der voraussichtliche Jahresbedarf (Aufwand) ersichtlich sein. Finanzielle Beteiligungen Dritter müssen angegeben werden. Ein Bauzeitplan muss vorliegen (vgl. § 12 Abs.2 KomHKVO). Bei der Erstellung dieser Unterlagen können die Kommunen die Vorgaben der DIN 276¹⁰ als Berechnungshilfe anwenden.

⁶ vgl. Rose, Kommunale Finanzwirtschaft, 6. Überarbeitete Auflage (2013), Kiel, Ziffer 8.1.1

⁷ Deutsches Institut für Normung – DIN 18960 - Nutzungskosten im Hochbau – in der Fassung 2008-02

⁸ Vgl. Anders, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 9a Nds., Stand: Dezember 2011, Kommentierung zu § 12 GemHKVO, Ziffer 2.2.

⁹ Statische Wirtschaftlichkeitsrechnung: Kostenvergleichsrechnung einschließlich Gewinnvergleichsrechnungen, Rentabilitätsrechnungen, Amortisationsrechnungen
Dynamische Wirtschaftlichkeitsrechnung: Kapitalwertmethode, Interne Zinsfußmethode, Annuitätenmethode
Kosten-Nutzen-Untersuchungen: Nutzwertanalyse, Kosten-Wirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse

¹⁰ Deutsches Institut für Normung – DIN 276 - Ermittlung und Gliederung von Kosten im Bauwesen – in der Fassung 2009-08

Die Regelung des § 12 Abs.2 KomHKVO gilt auch für die Veranschlagung von Ansätzen, die zunächst in das Investitionsprogramm (mittelfristige Finanzplanung) aufgenommen werden (vgl. § 9 Abs. 2 und § 10 Abs.2 KomHKVO). All diese Vorschriften wirken schützend vor unsachgemäßer Ressourcenplanung zu Lasten des Gesamthaushalts. Für die Ansatzermittlung reicht allerdings die voraussichtliche Höhe aus (§ 10 Abs.2 Satz 1 KomHKVO). Soweit ein Ansatz nicht errechenbar ist, ist seine Höhe sorgfältig zu schätzen, z.B. aufgrund von Vorjahresergebnissen, Angeboten, Preisabfragen, Analysen, Prognosen und Erfahrungen. Es sollten dabei mehrere voneinander unabhängige Richtwerte verwendet werden. Der Begriff der Kostenschätzung in Anlehnung an die DIN 276 kann ebenfalls hilfreich sein (vgl. Anhang). Das Investitionsprogramm ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen (§ 118 Abs. 4 NKomVG). Je näher der konkrete Investitionszeitpunkt rückt, desto konkreter muss im Sinne des § 12 Abs. 2 KomHKVO veranschlagt werden.“

4.2.4 Projektierungsbeschluss

Mehrere meiner überörtlichen Prüfungen ergaben, dass Niedersächsische Kommunen Projektierungsbeschlüsse fassten¹¹. Diese Projektierungsbeschlüsse dienen dem Zweck, dem zuständigen Organ die Entscheidung über die wirtschaftlichste Lösung zu ermöglichen. Mit diesen Projektierungsbeschlüssen wurde die Entscheidung über die beabsichtigte Bauinvestition vom späteren Beschluss über den Haushaltsplan und das Investitionsprogramm getrennt. Ich befürworte diese Vorgehensweise.

Ich unterscheide zwischen Projektierungsbeschlüssen für Investitionsmaßnahmen, die unmittelbar im nächsten Haushaltsjahr begonnen werden sollen, und Beschlüssen zu geplanten Baumaßnahmen, die für spätere Jahre in das Investitionsprogramm und damit in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen werden.

Bei Maßnahmen, für die bereits im kommenden Haushalt Finanzmittel veranschlagt werden sollen, müssen die von mir unter Ziffer 4.2.1 bis 4.2.3 genannten rechtlichen Anforderungen für den Projektierungsbeschluss bereits vollständig erfüllt sein. „Der Projektierungsbeschluss stellt die wirtschaftlichste Lösung fest; die Auswahl unter

¹¹ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs - Kommunalbericht 2015, S. 77 ff sowie
Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs - Kommunalbericht 2013, S. 30 ff

mehreren Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich geht diesem Beschluss voraus. Entwürfe der Haushaltsunterlagen nach § 12 Abs. 2 KomHKVO sollten dabei allerdings schon als Entscheidungsgrundlage vorliegen.“¹²

Für zukünftig geplante Maßnahmen, die vorerst in die Investitionsplanung aufgenommen werden sollen, sind die Anforderungen bei der Veranschlagung geringer. Zu erwartende Auszahlungen für zukünftige Bauinvestitionen sind aber ebenso zu „planen“ (§ 118 Abs. 3 NKomVG), d. h. soweit mit vertretbarem Aufwand möglich zu ermitteln (siehe Ziffer 4.2.3).

Berechnungen oder hilfswise Schätzungen können nur mit ausreichender Genauigkeit vorgenommen werden, wenn bereits eine grundsätzliche Entscheidung über Art, Umfang und Ausführung der Maßnahme selbst vorliegt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Maßnahme kurz-, mittel- oder langfristig realisiert werden soll. Die Kommunen fassten regelmäßig Projektierungsbeschlüsse für kurzfristig geplante Maßnahmen. Solche Beschlüsse sollten auch für Maßnahmen der Regelfall sein, die für spätere Haushaltsjahre in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen werden.

Für den Projektierungsbeschluss selbst empfehle ich, eine standardisierte Vorlage zu entwickeln. Das unter Ziffer 4.2.1. vorgeschlagene Standardformular kann verwendet und zu einer komplexen Vorlage für einen Projektierungsbeschluss weiterentwickelt werden. In dieser Standardvorlage „Projektierungsbeschluss“ sollte die Verwaltung die Erforderlichkeit der Bauinvestition begründen, die Folgekosten nach internen Vorgaben zu deren Ermittlung vollständig abbilden und erforderlichenfalls auch den maßnahmenbezogenen Wirtschaftlichkeitsvergleich darstellen.

4.3 Risikobereich Bauphase

4.3.1 Planänderungen während der Bauausführung

Planänderungen, die erst in der Bauphase entstehen, führen nach Aussage des Fachpersonals der geprüften Kommunen allein wegen der zusätzlich erforderlichen Planungen zu Mehrkosten. Hinzukommen können planübersteigende Baukosten.

12 Vgl. Anders, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 9a Nds.,
Stand: Dezember 2011, Kommentierung zu § 12 GemHKVO- Ziffer 2.2.

Während der Bauphase erkannte langfristige Einsparmöglichkeiten (z. B. spät erkannte Synergieeffekte durch mögliche Mehrfachnutzung) sind dagegen selten Grund für Planungsänderungen.

Wiederholt auftretende Gründe für vermeidbare Planänderungen in den Kommunen waren:

- Unzureichende Vorplanung, insbesondere Verzicht auf ein Abklären von Risiken, z. B. fehlende Gutachten zur Baugrundqualität und/oder Gebäudesubstanz.
- nachträgliche Einflussnahmen (durch Nutzer und/oder Politik), z. B. nachträgliche Sonderwünsche zum Gebäude oder seiner Ausstattung.

Unzureichende Qualität und Tiefe von Vorplanungen können sich nachteilig auf die Kostenentwicklung in der Bauphase auswirken. Dies gilt ebenso, wenn die Vorplanung unter Zeitdruck erfolgt oder hohen Untersuchungsaufwand erfordert. Teil dieser Planungen sollte u. a. sein, mögliche Kostenrisiken zu identifizieren, zu analysieren und zu minimieren. Verbindliche Vorgaben, Risiken systematisch abzuklären, fehlen in den Kommunen häufig. Einzelentscheidungen über Art und Umfang oder Verzicht auf Voruntersuchungen basieren oft allein auf Erfahrungen und Einschätzungen der Projektleiter/innen. Unzureichende Zeitvorgaben (z. B. bei Schulbauvorhaben, die nur in Ferienzeiten umsetzbar sind) können dann zum Verzicht auf Voruntersuchungen verleiten.

Zudem sind die Hochbaubereiche der Kommunalverwaltungen häufig mit verspäteten Änderungswünschen von zukünftigen Nutzern oder aus der örtlichen Politik konfrontiert. Dies führt bei Bauvorhaben, die sich bereits in der Ausführungsplanung oder schon in der Bauphase befinden, regelmäßig zu Mehrkosten. Sie werden zum einen verursacht durch Umplanungsaufwand sowie Zusatzkosten in der Bauausführung. Aber zum anderen auch aufgrund von Verwaltungsmehraufwand für Verfahren, mit denen notwendige, haushaltsrechtliche Anforderungen erfüllt werden müssen, wie z. B. Nachtragssatzungen (§ 115 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG) oder über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben (§ 117 Abs. 1 NKomVG).

Ich empfehle den Kommunen intensivere und längerfristige Vorplanungen, die spätere Risiken für die Bauphase weitestgehend ausschließen und gleichzeitig weniger Raum für Änderungs- oder Ergänzungsbedarfe zulassen. Planungspräzision sollte grundsätzlich Vorrang vor Planungsgeschwindigkeit haben. Hierbei sollten die projektverantwortlichen Beschäftigten bei der Planung auf Vorgaben und Kenntnisse

zum Risikomanagement zurückgreifen können. In der Bauphase sollten sie sich auf die Verbindlichkeit beschlossener Planungen verlassen und berufen können. Dies ggf. gestützt auf interne Regelungen wie z. B. Richtlinien oder Dienstanweisungen. So sollte sichergestellt sein, dass dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung auch in der Bauausführung gefolgt werden kann.

4.3.2 Kostenüberwachung und Kostencontrolling

Die Kontrolle der laufenden Kostenentwicklung ist für den (wirtschaftlichen) Erfolg eines Projekts von besonderer Bedeutung. Abweichungen von kalkulierten Einzelkosten sollen frühzeitig erkannt, richtig bewertet und berichtet werden. So kann die Kommune einer möglichen Fehlentwicklung des Gesamtprojekts rechtzeitig entgegenwirken (Kostencontrolling). Die Zuständigkeit für das Überwachen der laufenden Kostenentwicklung sollte ebenso eindeutig geregelt sein wie deren Umfang und die Berichterstattung hierzu.

Die projektbezogenen Einzel- bzw. Gewerkkosten erfassten die geprüften Kommunen regelmäßig in (digitalisierten) Kostenkontrollblättern, die auf dem Muster 16 der RBBau¹³ basierten. Diese häufig selbst entwickelten Dokumentationen enthielten z. T. nicht alle berichtsrelevanten Informationen (z.B. Prognosen, Bauzeitenentwicklungen). Sie waren damit für ein tatsächliches Kostencontrolling nicht immer geeignet. Selten waren sie über automatisierte Schnittstellen mit anderen Systemen verbunden (vgl. Ziffer 4.1.4).

Die manuellen Eingaben in individuelle Kostenkontrollblätter bergen die Gefahr von Übertragungsfehlern, z. B. bei der Übernahme von Daten aus Rechnungsunterlagen. Nicht selten wiesen Abgleiche zwischen den Daten der Finanzbuchhaltung und den Ergebnissen der Kostenkontrollblätter Abweichungen auf.

Ich empfehle den Kommunen die Überwachung der laufenden Kostenentwicklung mittels einheitlicher, digitalisierter Kostenkontrollblätter, um ein effektives Kostencontrolling zu ermöglichen. Manuelle Eingaben sollten, soweit oder sobald technisch realisierbar, durch automatisierte Datenübernahme aus dem Finanzsystem ersetzt werden (vgl. Ziffer 4.1.4). Eine strukturierte Auswertung der Kostenkontrollblätter

¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), Teil 2, Muster 16, Onlinefassung Stand: 18.04.2016

sollte als Basis für ein strukturiertes Berichtswesen genutzt werden. Damit kann ein effizientes Projekt- und/oder Investitions- bzw. Finanzcontrolling ermöglicht werden.

Neben den üblichen Kostenvergleichen (Soll/Plan-Ist-Vergleich) sollten regelmäßig die aktuellen Leistungsstände sowie die Terminvorgaben überwacht und die voraussichtlichen Gesamt-Projektkosten fortgeschrieben werden. Für sachgerecht halte ich auch, dass Schlussrechnungen zu einzelnen Gewerken für die Liquiditätsplanung aufgelistet werden. Ebenso sollte das Abfordern von Zuschüssen/Fördergeldern sowie der Zahlungseingang hierzu überwacht werden.

4.3.3 Dokumentation und Evaluation

Risiken für ein erfolgreiches Bauprojektmanagement und Bauinvestitionscontrolling liegen zudem in einer unvollständigen Überwachung und Dokumentation der Bauentwicklung. Hiermit wird es beauftragten Unternehmen ermöglicht, schleichende Planänderungen und Abweichungen von vereinbarten Baustandards vorzunehmen.

Ich empfehle den Kommunen eine entsprechend konsequente Dokumentation und Überwachung über Baubesprechungsprotokolle, Bautagebücher und Quartalsberichte, um Kostensteigerungen in der Bauausführung zu vermeiden. Letztere sollten Aussagen enthalten ...

- zur Einhaltung der Bauzeiten lt. Plan,
- zum Stand der Arbeiten,
- zu Abweichungen in der Zeitplanung,
- zu Abweichungen im Kostenrahmen,
- zur Gegensteuerung durch die Projektleitung,
- zur Einbindung des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes.

Weiter empfehle ich, Bauvorhaben nach deren Abschluss zu evaluieren. Dabei sollten die Kommunen u. a. die Gesamtkosten der Bauinvestitionsmaßnahme einschließlich ihres internen Aufwands detailliert und abschließend feststellen. Die dabei zu gewinnenden Erkenntnisse und Daten können als Planungsgrundlage für zukünftige, vergleichbare Bauinvestitionsmaßnahmen dienen, soweit für diese zutreffende Indikatoren für eine Kostenschätzung bzw. Kostenberechnung fehlen. Ein Abschlussbericht mit dem Zweck der „Entlastung“ des/der Projektverantwortlichen ist ebenfalls empfehlenswert.

5 Individuelle Prüfungserkenntnisse

5.1 Risikobereich Organisation

Die Gemeinde Bad Zwischenahn organisierte ihre Kernverwaltung in drei Fachbereichen. Das Amt „Gebäudemanagement“ nahm die Errichtungs-, Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufgaben für Gebäude wahr. Es war im Fachbereich III „Bauverwaltung“ angesiedelt. Die Gemeinde Bad Zwischenahn verstand das Amt „Gebäudemanagement“ als eine Serviceeinheit. Das Amt „Kämmerei“ siedelte die Gemeinde im Fachbereich I „Zentrale Verwaltung“ an.

Im Bauprojektmanagement waren das jeweilige Fachamt (z. B. „Amt für Bildung, Familie, Kultur und Sport“) und das Gebäudemanagement beteiligt. Die Kämmerei war im Rahmen der Haushaltsmittelanmeldungen sowie bei überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben beteiligt. Solange das Gebäudemanagement innerhalb seines Haushaltsbudgets agierte, war die Kämmerei nicht konkret eingebunden.

Im Bauinvestitionscontrolling sah ich bei der Gemeinde Bad Zwischenahn die Gefahr, dass die Schnittstelle zwischen dem Gebäudemanagement und der Finanzverwaltung (Kämmerei) nicht ausreichend hergestellt war (vgl. 4.1.2). Die Gemeinde Bad Zwischenahn sollte ihre Finanzverwaltung mehr einbinden und dies durch entsprechende Regelungen sicherstellen.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn erließ keine Dienstanweisungen zum Ablauf einer (Bau-)Investitionsmaßnahme. Sie verfügte über kein festgelegtes System bzw. eine vorgegebene Verfahrensweise. Sie verließ sich nach eigenen Aussagen auf die Erfahrungen und Verantwortung der Projektleiter. Die Gemeinde Bad Zwischenahn sah einen fließenden Informationsaustausch zwischen den Ämtern.

Die Bauinvestitionsprojekte der Gemeinde waren wenig standardisiert (vgl. 4.1.3). Ich empfehle der Gemeinde Bad Zwischenahn, eine einheitliche Verfahrensweise zu erarbeiten und festzulegen.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn nutzte ein Facility-Management-Tool ohne Schnittstelle zu ihrem Haushaltsprogramm. Der Baubetriebshof nutzte eine weitere eigenständige Software zur Verwaltung von Katastern (z. B. für Bäume und Spielplätze).

Die Kostenkontrollblätter (vgl. 5.3.2.) führte die Gemeinde in einem Tabellenkalkulationsprogramm.

Durch die Nutzung unterschiedlicher Software ohne automatisierte Schnittstelle bestand die Gefahr von Übertragungsfehlern und redundanten Datenbeständen (vgl. 4.1.4).

5.2 Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderung

Bei der Gemeinde Bad Zwischenahn meldeten die Nutzer (z. B. Schulleiter) einen Bedarf (z. B. erhöhter Raumbedarf für die 13. Klasse) an das jeweilige Fachamt (hier z. B. das „Amt für Bildung, Familie, Kultur und Sport“). Das Fachamt beteiligte dann das Gebäudemanagement. Die Federführung über die Beurteilung des Bedarfs oblag jeweils dem Fachamt.

Das jeweilige Fachamt und das Gebäudemanagement stimmten den Bedarf gemeinsam ab. Anschließend beriet der Verwaltungsvorstand das so abgestimmte Ergebnis. Dieses bildete die Grundlage einer Sitzungsvorlage, die zunächst im Fachausschuss beraten und später im VA beschlossen wurde.

Zum Teil basierten Bauinvestitionsmaßnahmen der Gemeinde Bad Zwischenahn auf strategischen Vorgaben und langfristigen Sanierungskonzepten. Dies traf insbesondere auf die energetische Gebäudesanierung zu. Solche energetischen Sanierungen wurden vom Gebäudemanagement im Rahmen der jährlich neu bereitgestellten Programmbudgets selbstständig durchgeführt.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn sollte die Entscheidung der Vertretung über die Erforderlichkeit von Bauinvestitionsmaßnahmen systematischer vorbereiten. Dazu sollte sie ein Muster entwickeln und standardisiert anwenden (vgl. 4.2.1.).

Die Gemeinde Bad Zwischenahn führte keine Folgekostenberechnungen durch. Sie erstellte seit 2010 jährlich einen Energiebericht, in dem sie die Energieverbräuche ihrer Liegenschaften verglich. Bei Sanierungsmaßnahmen betrachtete sie die Auswirkungen auf den Energieverbrauch. Die Kämmerei prüfte nicht, ob das Gebäudemanagement bei Bauinvestitionsmaßnahmen jeweils eine Folgekostenberechnung durchgeführt hatte.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn hatte keine Kriterien festgelegt, wann eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzunehmen war. Bei größeren Vorhaben und Neubauten nahm sie teilweise Wirtschaftlichkeitsberechnungen vor. So ließ die Gemeinde z. B. vor dem Bau eines Blockheizkraftwerkes für ihren Badepark eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnung durch eine externe Firma erstellen. Vor dem Umzug der Verwaltung der Gemeindewerke verglich die Gemeinde die Kosten einer Anmietung von Büroflächen, die Anmietung oder den Kauf eines konkreten Objekts sowie einen Neubau an einem anderen Ort.

Soweit die Gemeinde Bad Zwischenahn (Bau-)Investitionen ohne eine Folgekostenberechnung bzw. einen Wirtschaftlichkeitsvergleich beschloss, erfüllte sie die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 GemHKVO¹⁴ nicht (vgl. 4.2.2.). Ich empfehle der Gemeinde, ein Muster für eine Folgekostenberechnung bzw. für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zu erarbeiten und dieses verbindlich anzuwenden.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn fasste keine gesonderten Projektierungsbeschlüsse. Ich empfehle der Gemeinde, eine standardisierte Vorlage für einen Projektierungsbeschluss zu entwickeln. Einen Projektierungsbeschluss sollte sie regelmäßig vor dem Beschluss von Haushaltsplan und Investitionsprogramm fassen (vgl. 4.2.4).

5.3 Risikobereich Bauphase

Änderungswünsche während der Bauphase waren bei den Bauinvestitionsmaßnahmen der Gemeinde Bad Zwischenahn eher Regelfall als Ausnahme. Änderungswünsche seien laut Gemeindeverwaltung insbesondere deshalb aufgetreten, weil durch die Maßnahmen eigene Bestandsimmobilien saniert worden seien. Bei Sanierungsmaßnahmen sei immer mit Änderungen zu rechnen. Der letzte nicht durch eine Stiftung gebundene Neubau war eine Hauptschule im Jahr 2007.

Bei der Gemeinde Bad Zwischenahn sah ich die Gefahr von zusätzlichem Planungs- und Ausführungsaufwand durch die regelmäßigen Planänderungen während der Bauausführung. Zudem bestand die Gefahr, dass Änderungswünsche während der Bauphase den eigentlichen Bedarf überstiegen. Dabei sehe ich jedoch auch,

¹⁴ Jetzt KomHKVO.

dass insbesondere bei Sanierungsmaßnahmen nicht alle Änderungen vor Beginn der Bauausführung ausgeschlossen werden können.

Ich empfehle der Gemeinde Bad Zwischenahn intensive Vorplanungen, um Änderungen während der Bauphase auf notwendige Maßnahmen zu beschränken. Subjektiven Änderungs- oder Ergänzungsbedarf sollte sie regelmäßig nicht zulassen, um bedarfsübersteigende Planänderungen zu vermeiden (vgl. 4.3.1).

Das Gebäudemanagement führte Kostenkontrollblätter in einem Tabellenkalkulationsprogramm (vgl. 5.1). Die Kostenkontrollblätter stellten die Kostenschätzungen, die Angebote und die Kostenfeststellungen differenziert nach Kostengruppen dar. Das Gebäudemanagement glich die Kostenkontrollblätter regelmäßig mit dem Haushaltsbudget ab. Die Werte der Spalte „Angebote“ wurden angepasst, wenn die Kostenfestsetzung das Angebot überstieg. Dadurch versuchte die Gemeinde eine Prognose der Kosten zu realisieren. Diese Auswertungen erfolgten manuell.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn überwachte und analysierte bereits die laufende Kostenentwicklung. Den Ansatz der dynamisch prognostizierten Kosten sollte die Gemeinde weiter verfolgen (vgl. 4.3.2.).

Die Gemeinde Bad Zwischenahn führte keine über die Kostenkontrollblätter hinausgehende, eigene Evaluation oder Dokumentation ihrer Bauinvestitionsmaßnahmen durch. Sofern die Gemeinde einen Architekten mit Leistungen beauftragte, forderte sie dessen Dokumentation ein. Laut Angabe der Gemeindeverwaltung würden einzelne Mitarbeiter/innen die Baumaßnahmen für sich persönlich evaluieren, dies aber auch nicht dokumentieren.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn hatte kein Berichtswesen, insbesondere nicht zum Bauinvestitionscontrolling oder zum Controlling einzelner Investitionsmaßnahmen. Die Kämmerei erstellte monatlich einen Finanzbericht, in dem sie Soll-Ist-Vergleiche von ausgewählten Erträgen und Aufwendungen betrachtete (Zielperspektive Ergebnishaushalt). Die Liquidität wurde darin nicht bzw. nur nachrangig betrachtet. Investitionsmaßnahmen wurden nicht gesondert betrachtet.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn sollte die Entwicklung und den Verlauf ihrer Bauinvestitionsmaßnahmen konsequenter dokumentieren, regelmäßig über deren Stand berichten (vgl. 4.3.3.) und sie abschließend evaluieren.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn führte hierzu in ihrer Stellungnahme an, dass auch die begrenzten personellen Ressourcen bedacht werden müssten.

Im Auftrag

Knof

Anlage

Kostenermittlungsarten nach DIN 276 (verkürzt)

Der **Kostenrahmen** dient als Grundlagenermittlung (HOAI: LP 1) für die Bedarfspannung, für grundsätzliche Wirtschaftlichkeits- und Finanzüberlegungen und zur Festlegung der Kostenvorgabe. Er basiert auf quantitativen Bedarfsangaben (Nutzungseinheiten, Flächen- und Raumbedarfe) und qualitativen Nutzungsanforderungen (Ausstattungsstandards).

Die **Kostenschätzung** stellt die Grundlage bei der Entscheidung über die Weiterführung der Vorplanung (HOAI: LP 2) dar. Sie basiert auf zeichnerischen Darstellungen und sonstigen Planunterlagen.

Die **Kostenberechnung** stellt die Entscheidungsgrundlage über die Weiterführung des Projekts nach der Entwurfsplanung (HOAI: LP 3) dar. Im Bauwesen wird üblicherweise eine Genauigkeit von **+/- 20%** der Kostenberechnung erwartet. Sie basiert auf ausgearbeiteten Entwurfszeichnungen und ggf. Massenermittlungen. Bedarfsweise werden Detailpläne und Beschreibungen einbezogen, die aus den Zeichnungen und den Berechnungsunterlagen nicht zu ersehen sind.

Der **Kostenanschlag** stellt die Grundlage für die Entscheidung über die Ausführungsplanung (HOAI: LP 5) dar. Er dient zudem zur „Vorbereitung der Vergabe“ (HOAI: LP 6) und ist in Rahmen der „Mitwirkung bei der Vergabe“ (HOAI: LP 7) zu erstellen. Der Kostenanschlag basiert den Planungsunterlagen, wie zum Beispiel endgültigen vollständigen Ausführungs-, Detail und Konstruktionszeichnungen. Mit einzubeziehen sind Berechnungen für Standsicherungsnachweise und Wärmeschutz aber auch Leistungsbeschreibungen.

Die **Kostenfeststellung** erfasst entstandene Kosten, dokumentiert diese und bereitet sie ggf. für Vergleiche auf. Als Grundlage dienen Abschlussrechnungen und Kostenbelege sowie Nachweise über Eigenleistungen. Die HOAI verwendet synonym den Begriff „Objektüberwachung“ (HOAI: LP 8).