



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Prüfungsanlass und -gegenstand.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Einführung.....</b>	<b>7</b>
3.1	Bauprojektmanagement.....	7
3.2	Bauinvestitionscontrolling.....	7
3.3	Risikobereiche und Hauptakteure.....	8
<b>4</b>	<b>Allgemeine Prüfungserkenntnisse.....</b>	<b>9</b>
4.1	Risikobereich Organisation.....	9
4.1.1	Aufbauorganisation.....	9
4.1.2	Zuordnung des Bauinvestitionscontrollings.....	10
4.1.3	Informationsfluss und Zusammenarbeit.....	10
4.1.4	Datenaustausch und Schnittstellenprobleme.....	11
4.2	Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderungen.....	12
4.2.1	Erforderlichkeitsprüfung.....	12
4.2.2	Folgekostenberechnung und Wirtschaftlichkeitsvergleich.....	13
4.2.3	Veranschlagungsvoraussetzungen bei Baumaßnahmen.....	14
4.2.4	Projektierungsbeschluss.....	15
4.3	Risikobereich Bauphase.....	16
4.3.1	Planänderungen während der Bauausführung.....	16
4.3.2	Kostenüberwachung und Kostencontrolling.....	18
4.3.3	Dokumentation und Evaluation.....	19
<b>5</b>	<b>Individuelle Prüfungserkenntnisse.....</b>	<b>20</b>
5.1	Risikobereich Organisation.....	20
5.2	Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderung.....	23
5.3	Risikobereich Bauphase.....	25
<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.

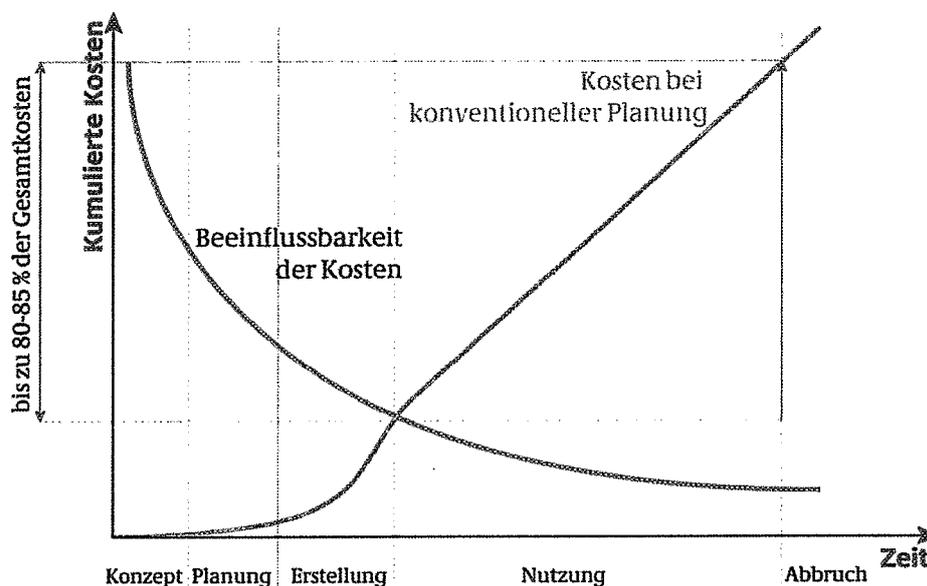
Gegenstand der Prüfung waren die Aufbau- und Ablauforganisation des Bauprojektmanagements der Kommunen, insbesondere des Bauinvestitionscontrollings zur Sicherung der planungsgerechten Umsetzung kommunaler Bauprojekte. Die Prüfung erfolgte exemplarisch für Hochbaumaßnahmen; einzelne Bauprojekte betrachtete 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 Stadt Norden selbst in der Zeit vom 14.03. bis 22.03.2017 statt. Sie nahm am 13.12.2017 schriftlich Stellung.

## 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 Stadt Norden lassen sich die nachfolgenden Optimierungspotenziale aufzeigen:

- Die Stadt Norden verteilte baufachliche Aufgaben innerhalb ihrer **Organisation** auf mehrere Organisationseinheiten. Sie ordnete den städtischen Hochbaubereich den Organisationseinheiten zu, die auch Nutzer der meisten Bauobjekte waren. Dieses Organisationsmodell barg die Gefahr, dass Investitionsbedarfe nicht objektiv ermittelt und überwacht werden. Dem sollte die Stadt durch organisatorische Maßnahmen entgegenwirken. Über ein vollständiges Bauinvestitionscontrolling verfügte die Stadt dabei nicht. Ich empfehle der Stadt Norden die Einrichtung einer unabhängigen Stelle, die die Aufgaben des Bauinvestitionscontrollings wahrnimmt.
- Die Stadt erfüllte **haushaltswirtschaftliche Anforderungen** bei baulichen Investitionsmaßnahmen nicht vollständig. Auch eigene, bereits erlassene Organisationsverfügungen zur Anwendung einiger haushaltswirtschaftlicher Anforderungen beachtete sie nicht in jedem Fall. Teilweise unterließ sie Folgekostenberechnungen. Wirtschaftlichkeitsvergleiche nahm sie unregelmäßig vor. Veranschlagungsregelungen für Baumaßnahmen beachtete sie nicht durchgängig. Wie die meisten geprüften Kommunen konnte die Stadt nicht gewährleisten, dass zum Zeitpunkt des Beschlusses über Hochbauinvestitionen eine rechtlich einwandfreie Vorprüfung stattfand. Sie sollte hier einheitliche Beschlussvorlagen für Investitionsbeschlüsse (Projektierungsbeschlüsse) erstellen, in denen die Verwaltung die Ergebnisse ihrer Vorprüfung aufführt.
- Obwohl im Erhebungszeitraum keine vermeidbaren Planänderungen während der **Bauphase** auftraten, sollte die Stadt Norden eine gründliche Planung der Bauvorhaben gewährleisten. Zeitdruck und fehlende Mittel für die Planung (z.B. externe Fachplaner) dürfen dem nicht entgegenstehen. Die von mir bereits empfohlene unabhängige Stelle sollte auch die gründliche Planung der Bauvorhaben überwachen.

### 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, Baumaßnahmen<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 Stadt Norden 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 Stadt Norden 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> 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.*“

<sup>3</sup> 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“.<sup>4</sup> Zu einem Wirtschaftlichkeitsvergleich gehört immer auch eine Folgekostenberechnung.<sup>5</sup> 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-

---

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

<sup>5</sup> 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 bezeichnet<sup>6</sup>. Als Berechnungszeitraum empfehle ich den geplanten vollständigen Lebenszyklus der Hochbauinvestition (von der Errichtung bis zum Abriss). Eine konkrete Ermittlungsgrundlage ist die DIN 18960<sup>7</sup>, 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 anwenden<sup>8</sup>. In der Investitionsrechnung<sup>9</sup> 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 276<sup>10</sup> als Berechnungshilfe anwenden.

---

<sup>6</sup> vgl. Rose, Kommunale Finanzwirtschaft, 6. Überarbeitete Auflage (2013), Kiel, Ziffer 8.1.1

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

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

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

<sup>10</sup> 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 erchenbar 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 fassten<sup>11</sup>. 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

---

<sup>11</sup> 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 sollen dabei allerdings schon als Entscheidungsgrundlage vorliegen.“<sup>12</sup>

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 hilfsweise 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.

---

<sup>12</sup> 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 RBBau<sup>13</sup> 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

---

<sup>13</sup> 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 Aufgaben zur Durchführung von Hochbaumaßnahmen siedelte die Stadt Norden als Aufgabengebiet „Gebäudemanagement“ im Fachdienst 2.2 (Jugend, Schule, Sport und Kultur) an. Sie ordnete diesen Fachdienst dem Fachbereich Ordnung, Soziales und Bildung und nicht dem Fachbereich Planen, Bauen, Umwelt zu. Der Fachdienst 2.2 war der Hauptnutzer (Besteller) für die meisten neu zu planenden Hochbauvorhaben. Hochbauaufgaben nahmen weitere Organisationseinheiten der Stadtverwaltung wahr. Der Fachdienst 1.2 (Organisation) war für die Verwaltungsgebäude zuständig, der Fachdienst 2.1 (Bürgerdienste und Sicherheit) für die Feuerwehrgebäude.

Hinsichtlich der Ansiedlung des Aufgabenbereichs Gebäudemanagement im Fachdienst Jugend, Schule, Sport und Kultur verweise ich auf meine Ausführungen in Ziffer 4.1.1 dieser Prüfungsmitteilung. Um ein einheitliches Gebäudemanagement gewährleisten zu können, empfehle ich die Zusammenführung aller entsprechenden Zuständigkeiten in einer Organisationseinheit.

Die Stadt Norden sah es laut ihrer Stellungnahme als sinnvoll an, die Zuständigkeiten in einer Organisationseinheit zu bündeln, als gebäudewirtschaftliche Serviceeinheit zu verstehen und deshalb mit weiteren gebäudewirtschaftlichen Aufgaben zu versehen. Der Bereich Bauinvestitionen nähme einen relativ geringen Anteil ein. Die organisatorische Zuordnung könne unterschiedlich geregelt werden. Die Stadt wies in ihrer Stellungnahme am Beispiel Feuerwehren aber auch auf die vorteilhafte dezentrale Zuständigkeit der Nutzer hin. Nutzerbedürfnisse könnten in optimaler Weise berücksichtigt werden und zu kostengünstigeren Feuerwehrbauprojekten im Vergleich zu anderen kommunalen Projekten im gleichen Zeitraum führen. Nutzerwünsche würden sich aufwandsreduzierend auf den Unterhalt und andere Beschaffungen auswirken.

Ich sehe hier einen Widerspruch in der Argumentation der Stadt Norden. Ich halte an meiner Empfehlung fest. Sie gilt für alle städtischen Hochbauinvestitionen. Nutzerbedürfnisse können auch in zentraler Organisationsform ebenso Berücksichtigung finden, wie Kostenvergleiche.

Prüfungsschwerpunkt dieser Prüfung war das Bauinvestitionscontrolling in Form einer steuernden Begleitung des Investitionsprozesses (vgl. Ziffer 3.2). Eine steuernd begleitende Organisationseinheit „Bauinvestitionscontrolling“ hatte die Stadt Norden nicht.

Die steuernde haushaltswirtschaftliche Begleitung erfolgte durch den Fachdienst 1.1 (Finanzen). Er begleitete die zuständigen Organisationseinheiten hinsichtlich der Beachtung der haushaltswirtschaftlichen Anforderungen (vgl. Ziffer 5.2). Er ließ sich von den zuständigen Organisationseinheiten den Bauverlauf berichten.

Eine steuernde baufachliche Begleitung organisierte die Stadt nicht (z.B. Prüfung der Bemessungskriterien für den Flächenbedarf, den Ausstattungsbedarf, die Prüfung auf Alternativen zu einer Hochbaumaßnahme, die Lebenszykluskosten, etc.).

Sowohl die für Hochbauvorhaben zuständigen Fachdienste 1.2, 2.1 und 2.2, als auch der Fachdienst 1.1 (Finanzen) nutzten das Berichtswesen als Controlling-Instrument. Das Finanzberichtswesen beruhte im Wesentlichen auf wöchentlichen Meldungen der zuständigen Organisationseinheiten. Der Fachdienst 1.1 generierte aus diesen wöchentlichen Meldungen vierteljährlich „Finanzberichte zu Maßnahmen im Finanzhaushalt“. Der jüngste vorgelegte Bericht bezog sich auf den Stichtag 31.12.2015. Darin berichtete der Fachdienst 1.1 u.a. den Verfahrensstand, die verfügbaren (Rest-)mittel und die voraussichtlichen Fertigstellungstermine. Die drei zuständigen Fachdienste führten unterschiedliche „Baukostenlisten“, die sie auch als Berichtswesen nutzten.

Die Stadt Norden merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die wöchentlichen vom Programm erstellten Budgetberichte Grundlage für die für die Investitionen zuständigen Fachdienste seien, den noch zur Verfügung stehenden finanziellen Rahmen zu überprüfen.

Den Informationsfluss zwischen den für Hochbauvorhaben zuständigen Fachdiensten und dem Fachdienst 1.1 regelte die Stadt Norden nicht. Der Fachdienst 1.1 war im Falle einer kostenwirksamen Planänderung eines Bauinvestitionsvorhabens auf die rechtzeitige Warmmeldung aus den zuständigen Fachdiensten angewiesen. Der Informationsfluss basierte auf kollegialem Austausch.

Die Stadt merkte in ihrer Stellungnahme an, dass ausschließlich der für die jeweilige Baumaßnahme zuständige Fachdienst die Entwicklung der Baukosten während der

Bauphase beobachten und feststellen könne. Spätestens bei Vorlage der vom Fachdienst 1.1 erstellten vierteljährlichen Finanzberichte ist daher auf finanzielle Fehlentwicklungen, die den jeweiligen Haushaltsansatz betreffen, entsprechend zu reagieren.

Die Ergänzung der Stadt ändert nichts an meiner Feststellung, dass der Fachdienst 1.1 auf rechtzeitige Warnmeldungen angewiesen war.

Die Pflege haushaltswirtschaftlich relevanter Daten beruhte auf zwei Systemen (z.B. Excel-Tabellen, andere Finanzsoftware im Fachdienst 1.1). Die Werte waren händisch in die Finanzsoftware des Fachdienstes 1.2 zu übertragen.

Die Stadt gab in ihrer Stellungnahme an, im Fachdienst 2.2 eine CAFM-Software einzuführen, die mit der Finanzsoftware kompatibel sei. Eine Schnittstelle sei bislang noch nicht eingerichtet worden.

Obwohl Organisationsentscheidungen zur Aufbauorganisation, zum Bauinvestitionscontrolling, zum Informationsfluss und zum Datenaustausch fehlten, praktizierten die beteiligten Organisationseinheiten (Hochbau, Kämmerei, Nutzer) ein bislang reibungsloses Bauprojektmanagement. Es beruhte auf dem Engagement und Verantwortungsbewusstsein der Beschäftigten. Diese vertrauensvolle Zusammenarbeit barg aber Gefahren, die ich unter Ziffern 4.1.2 bis 4.1.4 beschrieb. Insofern verweise ich auf meine dortigen Ausführungen.

Die Stadt Norden verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass es bei größeren Bauprojekten in der Verantwortung des Fachdienstes 2.1 (Bürgerdienste und Sicherheit) in den letzten Jahren in keinem Fall zu Kostenüberschreitungen gekommen sei.

Ich empfehle der Stadt, eine unabhängige Stelle einzurichten (z.B. Arbeitskreis). Dieser unabhängigen Stelle sollte die Aufgabe der steuernden Begleitung der Bauinvestitionsverfahren von der Initiierung bis hin zur Evaluierung übertragen werden. Meine übrigen Empfehlungen zu Ziffer 4.1.2 und 4.1.3 lege ich der Stadt Norden ebenfalls nahe.

Die Stadt Norden begrüßte in ihrer Stellungnahme eine Überprüfung der Pläne vor Baubeginn durch eine unabhängige Stelle, soweit eine angemessene Bearbeitungszeit durch diese Stelle gewährleistet werden kann, um den Planungsprozess zügig abschließen zu können. Hierzu wären Vorgaben erforderlich. Es sei allerdings zu

überlegen, bei welcher Organisationseinheit dieser Arbeitskreis unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit einzurichten wäre. Ob dies für die relativ geringe Anzahl an Bauinvestitionsmaßnahmen bei der Stadt Norden zweckmäßig sei, sei fraglich.

## 5.2 Risikobereich haushaltswirtschaftliche Anforderung

Unter Ziffer 4.2.1 beschrieb ich die Bedeutung der Erforderlichkeitsprüfung einer Hochbauinvestition i.S.d. § 124 Abs. 1 NKomVG. Eine Zuständigkeitsregelung für die Erforderlichkeitsprüfung gab es bei der Stadt Norden nicht.

Die Stadt nahm in den Beschlussvorlagen für die Hochbauinvestitionen regelmäßig Stellung zur Sach- und Rechtslage. In den von mir geprüften Beschlussvorlagen führte sie aus, weshalb die Hochbauinvestition erforderlich ist, ohne es so genannt zu haben. Die Stadt verwendete ein Formular für Beschlussvorlagen. In diesem Formular hatte die Verwaltung auch den Bezug der Bauinvestition zu strategischen Zielen herzustellen (z.B. Beschlussvorlage 0944/2014/3.1) und auf diesem Weg die Erforderlichkeit zu begründen.

Die Stadt erläuterte in ihrer Stellungnahme, dass die Zuständigkeit einer Erforderlichkeitsprüfung naturgemäß bei dem für die Planung und Durchführung der Maßnahme zuständigen Fachdienst liege. Die Erläuterungen in den Beschlussvorlagen könnten diesbezüglich konkretisiert werden.

Weitere haushaltswirtschaftliche Anforderungen an das Bauprojektmanagement sind die Vorlage von Folgekostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomHKVO (vgl. Ziffer 4.2.2). Die Stadt regelte die Berechnung der Folgekosten mittels Dienstverfügung 2/2010. Darin zitierte sie den Text des § 12 KomHKVO und wies auf die gesetzlichen Vorgaben besonders hin. Hinsichtlich der Berechnung der Folgekosten gab die Stadt einen Vordruck vor (Anlage zur Dienstverfügung). Die Zuständigkeit für die Folgekostenberechnung regelte sie nicht. In dem Formular für Beschlussvorlagen hatte die Verwaltung die Folgekosten einschließlich Abschreibungen darzustellen. Nicht alle von mir geprüften Beschlussvorlagen beinhalteten Darstellungen zu den Folgekosten.

Mit der Dienstverfügung 2/2010 wies die Stadt auch auf die Verordnungsvorschriften zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen hin. Weitere Regelungen zur Durchführung, Dokumentation und zur Zuständigkeit traf sie diesbezüglich nicht.

Das o.g. Formular für Beschlussvorlagen beinhaltete keine Abfrage von Wirtschaftlichkeitsvergleichen. Die von mir geprüften Beschlussvorlagen enthielten auch keine entsprechenden Informationen.

Für die Veranschlagung von Auszahlungen für Baumaßnahmen galten die Voraussetzungen des § 12 Abs.2 KomHKVO (vgl. Ziffer 4.2.3). Auch auf diese Vorschrift wies die Stadt in der Dienstverfügung 2/2010 hin, ohne zu regeln, wer für die Erstellung zuständig ist. In dem Formular für Beschlussvorlagen sah die Stadt keine Aufstellung der Veranschlagungsunterlagen vor.

In Ihrer Stellungnahme gab die Stadt an, dass sich die Zuständigkeit aus der jährlichen Aufforderung des Fachdienstes 1.1 an die jeweiligen Fachdienste ergebe, Haushaltsmittel für Investitionen mit Wirtschaftlichkeitsvergleich und/oder Folgekostenberechnung anzumelden.

Als Grund für die oftmals fehlenden Folgekostenberechnungen, Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Veranschlagungsunterlagen gab die Stadt Zeit- und Personalmangel sowie knappe Zeitfenster für die Beantragung von Fördermitteln an.

Hinsichtlich der von mir empfohlenen Projektierungsbeschlüsse stellte ich fest, dass die Vertretung der Stadt Norden für Hochbauinvestitionen gesonderte Investitionsbeschlüsse fasste. Die entsprechenden von mir geprüften Beschlussvorlagen enthielten einige der von mir unter Ziffer 4.2.4. empfohlenen Kriterien an einen Projektierungsbeschluss in unterschiedlicher Art und Tiefe (Ergebnisse der Erforderlichkeitsprüfung oder der Wirtschaftlichkeitsvergleiche oder Kostenschätzungen, Kostenberechnungen). Sie unterschieden sich von Beschlussvorlage zu Beschlussvorlage.

Die Stadt Norden traf hinsichtlich der Prüfung der Erforderlichkeit und der Folgekostenberechnung angemessene Regelungen, hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Veranschlagungsunterlagen jedoch nicht. Die Einhaltung der Regelungen (insbesondere der Dienstverfügung 2/2010) gelang ihr noch nicht. Das könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Stadt die Zuständigkeit für die Überwachung keiner Organisationseinheit übertrug.

Ich empfahl unter Ziffer 5.1 die Einrichtung einer unabhängigen Stelle. Dieser Stelle könnten auch Überwachungsaufgaben hinsichtlich der Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Anforderungen und die Ausgestaltung von Beschlussvorlagen für Projektierungsbeschlüsse übertragen werden.

### 5.3 Risikobereich Bauphase

Planänderungen während der Bauausführung führen fast immer zu Mehrkosten. Die Stadt Norden schuf keine Regelungen für den Umgang mit Planänderungen. Der Fachdienst 1.1 gab an, bei Planänderungen das gesetzlich geregelte haushaltswirtschaftliche Verfahren anzuwenden (Prüfung der sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Prüfung eines Nachtrags Haushaltsplans). Im Erhebungszeitraum (2013 bis 2015) gab es keine Planänderungen aufgrund nachträglicher Einflussnahme, die die Prüfung der sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit zur Folge gehabt hätten.

Die Kostenüberwachung betrieb der Fachdienst 2.2 (Gebäudemanagement) über Excel-Listen. Darin führte er die Auftragssummen, Abschlagszahlungen, die „Gesamtausgabe IST“ und "Mehr/Minderausgaben" auf. Er schloss die Listen mit einer Darstellung der noch verfügbaren Mittel. Prognosen zu Kostenentwicklungen gab der Fachdienst nicht ab. Die Terminüberwachung dokumentierte er nicht. Die Fachdienste 1.1 und 2.1 vergaben die Hochbaumaßnahmen an externe Unternehmen. Sie sicherten sich vertraglich über Berichtspflichten der Auftragnehmer gegen unerwartete Planänderungen ab.

Die zuständigen Fachdienste evaluierten ihre Hochbaumaßnahmen nicht.

Um ein präventives Kostencontrolling zu ermöglichen empfehle ich, die Listen mit Prognosen und einer Terminüberwachung zu versehen und mit dem Finanzberichtswesen zu einem standardisierten Berichtswesen fortzuentwickeln. Berichtsadressat könnte neben dem Fachdienst 1.1 (Finanzen) auch die von mir empfohlene unabhängige Stelle sein. Im Übrigen verweise ich auf meine Empfehlungen zu Ziffer 4.3.3.

Im Auftrag

Kröcher

