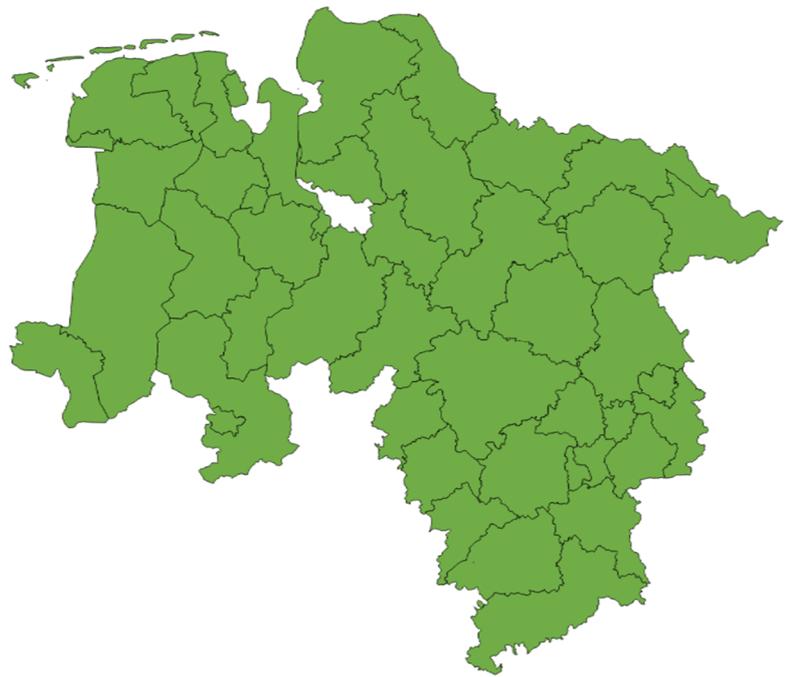


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2018**



**Niedersachsen**



**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2018**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

## 5.10 Bauinvestitionscontrolling – Sparen durch richtiges Organisieren, Planen und Steuern!

*Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei den geprüften Kommunen drei Risikobereiche für das Bauinvestitionscontrolling fest:*

- *Die eigene Organisations- und Entscheidungsstruktur,*
- *die Erfüllung haushaltswirtschaftlicher Anforderungen sowie*
- *Kostensteigerungen bei der Bau- und Umsetzungsphase selbst.*

*Die Prüfung zeigt, dass Baukostensteigerungen nicht erst während des Bauens entstehen. Sie haben ihre Ursachen eher in der Initiierungs- und Planungsphase.*

### Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen müssen bei Bauprojekten ihre (finanziellen) Mittel im Sinne des § 110 Abs. 2 NKomVG sparsam und wirtschaftlich einsetzen, da es hierbei in der Regel um große Investitionsbeträge von mehreren Hunderttausend Euro (Gerätehaus einer Grundausstattungsfeuerwehr) bis hin zu mehreren Millionen Euro (Schulen) geht. Planungs- und Überwachungsfehler können die geplanten Kosten erhöhen und so an anderer Stelle zu Finanzierungslücken führen. Investitionsstau in der kommunalen Infrastruktur kann eine Folge sein ebenso wie darüber hinaus Einschränkungen bei freiwilligen Leistungen.

Ein wesentlicher Baustein, um Bauprojekte wirtschaftlich und sparsam zu realisieren, ist das Bauinvestitionscontrolling, d. h. die steuernde Begleitung der Bauvorhaben in fachlicher und haushaltswirtschaftlicher Hinsicht.

Die Prüfung sollte Aufschluss darüber geben, wie die Kommunen die Aufbau- und Ablauforganisation ihres Bauinvestitionscontrollings strukturierten. Zudem sollten Risiken für die Haushaltswirtschaft und Lösungsvorschläge zu ihrer Vermeidung ermittelt werden. Die Prüfung erfolgte exemplarisch für Hochbaumaßnahmen, ohne einzelne Bauprojekte zum Gegenstand der Prüfung gemacht zu haben.

### Auswahl der Kommunen

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte in einer ersten Prüfungsreihe fünf große Städte mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern<sup>62</sup> sowie anschließend in einer zweiten Prüfungsreihe sieben kleinere Kommunen mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern<sup>63</sup>. Die erste Prüfungsreihe erfolgte in Form einer Orientierungsprüfung bei den geprüften großen

---

<sup>62</sup> Geprüft wurden in einer ersten Prüfungsreihe die Städte Göttingen, Oldenburg (Oldb), Osnabrück, Salzgitter und Wolfsburg.

<sup>63</sup> Geprüft wurden in einer zweiten Prüfungsreihe die Städte Achim, Aurich, Garbsen, Langenhagen, Norden und Nordhorn sowie die Gemeinde Bad Zwischenahn.

Städten wegen der dort vorhandenen ausgeprägteren Professionalisierung. Im Schwerpunkt befasst sich dieser Beitrag insbesondere mit Verbesserungsmöglichkeiten bei den kleineren Kommunen der zweiten Prüfungsreihe. Die Auswahl der Kommunen nach zwei unterschiedlichen Größenklassen ließ Rückschlüsse darauf zu, ob die Kommunen abhängig von Größe und Investitionsvolumina unterschiedliche Qualität und Lösungsansätze zur Bewältigung ihrer Aufgaben fanden.

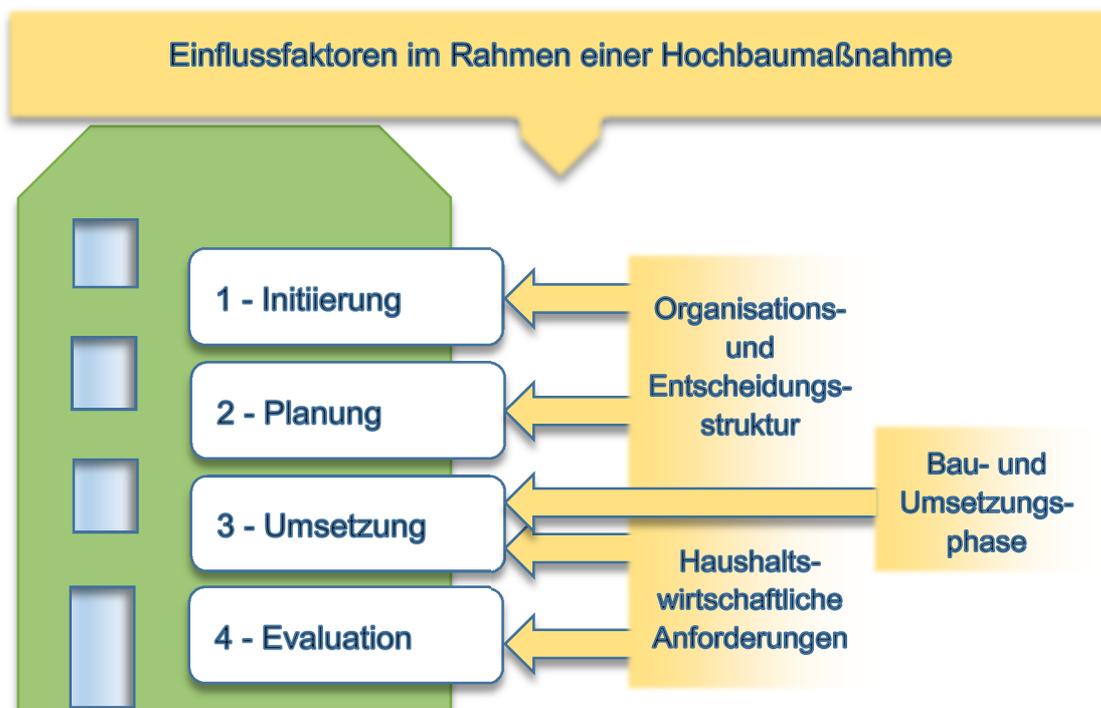
Die geprüften Kommunen wickelten ihre Bauinvestitionsmaßnahmen unterschiedlich, aber mit vergleichbaren Grundstrukturen ab.

*Grundsatzfeststellungen*

Die vier folgenden Ablaufstufen ergaben sich überall:

- Stufe 1 - Initiierung sowie Bedarfsanmeldung, -analyse und -feststellung,
- Stufe 2 - Detail- und Finanzplanung,
- Stufe 3 - Umsetzung der Baumaßnahme,
- Stufe 4 - Evaluation nach Projektabschluss.

Die in der Prüfung identifizierten Risikobereiche „Organisations- und Entscheidungsstruktur“ sowie „Erfüllung haushaltswirtschaftlicher Anforderungen“ fanden sich in allen vier Ablaufstufen wieder; der Risikobereich der Kostensteigerung in der „Bau- und Umsetzungsphase“ in der Ablaufstufe 3.



Ansicht 29: Einflussfaktoren im Rahmen einer Hochbaumaßnahme; eigene Darstellung

Für die Risikobereiche ergaben sich aus der Prüfung folgende Erkenntnisse und Ansätze zur Optimierung des Bauinvestitionscontrollings und zur Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Vorschriften:

*Stufen 1-4:  
Bau-  
investitions-  
controlling  
zielführend  
organisieren*

Die Organisations- und Entscheidungsstrukturen unterschieden sich in den geprüften Kommunen. Die fünf größeren Kommunen der ersten Prüfungsreihe institutionalisierten ihr Bauinvestitionscontrolling (baufachliches Controlling, Finanzcontrolling) in gesonderten Organisationseinheiten. Sie ordneten diesen aber nicht immer alle entsprechenden Aufgaben zu. In den sieben kleineren Kommunen lagen die Aufgaben des Bauinvestitionscontrollings selten umfassend in einer Organisationseinheit. In beiden Varianten folgte aus der Zuständigkeit mehrerer Organisationseinheiten Abstimmungsbedarf. Eine Abstimmung zwischen den beteiligten Organisationseinheiten unterblieb jedoch teilweise oder erfolgte nicht unmittelbar. Dies führte zu unterschiedlichen Informationsständen und beeinträchtigte die Aussagekraft der unterjährigen Haushaltsführung.

Unterschiedliche und inkompatible Software verstärkte das Problem mangelnder gegenseitiger Information, insbesondere über die Kostenentwicklung. Ein selbst entwickeltes Bauprojektmanagement-Programm einer der größeren Kommunen enthielt dagegen bereits Funktionen eines automatisierten Bauinvestitionscontrollings (automatisierte Reports, Terminüberwachung, Kostenentwicklung).

Die Prüfung ergab darüber hinaus, dass Dienstanweisungen nicht vorhanden oder zum Teil veraltet waren. So regelten die betreffenden Kommunen die Entscheidungsbefugnisse der beteiligten Stellen in den Projektphasen nicht verbindlich. Diese Organisationsdefizite sollten behoben werden, um der Gefahr von Kostensteigerungen zu begegnen.

*Stufe 1:  
Erforderlich-  
keit und  
Bedarfe  
prüfen*

Die niedersächsischen Kommunen haben bei der Bedarfsanmeldung im Haushaltsaufstellungsverfahren, Bedarfsanalyse (Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme) und Bedarfsfeststellung (Aufnahme in den Haushaltsplan) für ihre Bauinvestitionsmaßnahmen haushaltswirtschaftliche Anforderungen zu erfüllen: So sollen Kommunen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist (vgl. § 124 Abs. 1 NKomVG). Sie sollten spätestens in den Beschlussvorlagen transparent darstellen, ob und inwieweit Bauinvestitionen tatsächlich dazu dienen, öffentliche Aufgaben in absehbarer Zeit zu erfüllen. Dies erfolgte nur in vereinzelten Vorlagen (selbst bei ein und derselben Kommune). Hier entwickelte eine der kleineren Kommunen bereits gute Ansätze im Entwurf eines Konzepts, das konkrete Vorgaben zur Bedarfsprüfung (z. B. Bedarfsbegründung, Prüfung von Alternativen), erforderliche Projektdefinitionen (eindeutige Beschreibung des geplanten Objekts, Ermittlung des Kostenrahmens), spezielle Ablaufregelungen (Aufteilung in Vorhabenstufen,

Bestimmung der Zuständigkeiten) und einheitliche Vorlagen/Vordrucke zu den einzelnen Vorhabenstufen vorsah. Inwieweit sich dieser Entwurf auch in der Praxis bewährt, bleibt abzuwarten.

Haushaltsansätze für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn sie konkret genug sind, um den Anforderungen des § 12 Abs. 2 KomHKVO<sup>64</sup> zu entsprechen. Danach müssen Pläne, Berechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen u. a. die Ausführungsart und die Gesamtauszahlungen für die Baumaßnahme ersichtlich sind. Vier von fünf der größeren und drei von sieben der kleineren Kommunen bildeten ihre Haushaltsansätze in den Investitionsprogrammen häufig nur auf der Basis von Kostenschätzungen oder Pauschalbeträgen, was den Vorgaben des § 12 Abs. 2 S. 1 KomHKVO nicht genügt. Bei den Ansätzen der mittelfristigen Finanzplanung sollte die Genauigkeit der vorläufigen Kostenermittlung dem Konkretisierungsgrad der Projektplanung entsprechen (vgl. § 118 Abs. 4 NKomVG).

*Stufe 2:  
Ansätze  
konkret  
ermitteln*

Ob Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen sind, hängt davon ab, ob es sich um eine Investition von erheblicher finanzieller Bedeutung handelt (vgl. § 12 Abs. 1 KomHKVO). Einige Kommunen definierten den Begriff „Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ für sich selbst nicht. Andere Kommunen legten Wertgrenzen fest, ohne Kriterien dafür gebildet zu haben. Stichproben ergaben, dass die geprüften Kommunen zu selten Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen verschiedenen Umsetzungsvarianten anstellten. Die Kommunen hätten die Höhe der Wertgrenze im geprüften Zeitraum nach altem Recht (§ 12 Abs. 1 GemHKVO) konkret festlegen sollen, wie es in § 12 Abs. 1 KomHKVO nunmehr vorgeschrieben ist. Sie sollte nachvollziehbar ausgerichtet sein auf die Investitionstätigkeit, das Investitionsvolumen und die finanzwirtschaftliche Lage der jeweiligen Kommune. Bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen sind auch die mit den Maßnahmen verbundenen Risiken zu berücksichtigen.

*Wertgrenzen  
festlegen;  
Wirtschaftlichkeitsvergleiche  
forcieren*

Die Kommunen nutzten ihre vorhandenen Systeme zur Bedarfsanmeldung, Bedarfsanalyse und Bedarfsfeststellung bei Bauinvestitionsmaßnahmen nicht in der gebotenen Konsequenz. Soweit sie hier Regelungen (z. B. Dienstanweisungen, individuelle Organisationsverfügungen) trafen, setzten sie sie nicht vollständig um. Insgesamt waren sie noch nicht hinreichend von der kamerale Herangehensweise („Was kann ich bauen?“) zur doppischen Betrachtung („Was muss ich bauen?“) umgeschwenkt. Sie sollten die Effektivität und Effizienz ihrer intern festgelegten Bedarfsprüfungsverfahren hinterfragen und diese konsequenter zur Feststellung ihrer tatsächlichen Investitionsbedarfe nutzen.

*Bedarfe  
konkret  
prüfen*

---

<sup>64</sup> Die GemHKVO galt zum Zeitpunkt der Prüfung, nunmehr KomHKVO.

Beachtet werden sollten: Geklärte Zuständigkeit und Verantwortung bei der Bedarfsprüfung, umfängliche und gründliche Bedarfsprüfung (z.B. inkl. Prüfung von Alternativen, Wertgrenzen, Einbeziehung von Experten bzw. Anwendung bewährter allgemeiner Bemessungsstandards) rechtzeitige und schwellenfreie Kommunikation der beteiligten Akteure (Vertretung, interne Finanzverwaltung, Hochbau, Nutzer), angemessene Zeitfenster für die Bedarfsprüfung. Eine der größeren Kommunen nutzte hier beispielsweise die Vorteile standardisierter Vorgaben zur Raumbedarfsermittlung.

*Stufe 3:  
Planungs-  
systeme  
optimieren*

Zum Risikobereich der Umsetzungs- bzw. Bauphase identifizierte die überörtliche Kommunalprüfung zwei Hauptgründe für vermeidbare Planänderungen und ein damit verbundenes Mehrkosten-Risiko:

- Unzureichende Vorplanung aufgrund zu kurzer Planungszeiträume und
- Änderungs- oder Ergänzungsbedarfe der Nutzer oder Politik auf das Bauvorhaben während der Bauphase.

Um diese Baurisiken zu vermeiden, sollten Planungen – soweit möglich – längerfristig im Voraus erfolgen (§ 12 Abs. 2 S. 1 KomHKVO, ausgenommen unerhebliche und dringende Instandsetzungsmaßnahmen – § 12 Abs. 3 KomHKVO). Zudem könnten so spätere, (subjektive) Änderungs- oder Ergänzungsbedarfe Dritter (Nutzer oder Politik) leichter vermieden werden.

*Stufe 4:  
Abgeschlossene  
Bauprojekte  
evaluieren*

Keine Kommune führte eine systematische Analyse von Planabweichungen und damit regelmäßige Erfolgskontrollen für ihr Bauinvestitionscontrolling durch. Eine systematische Analyse erfolgte weder objektbezogen zu Planansätzen (Soll-Ist-Vergleichsanalyse) noch kosten- bzw. aufwandsbezogen zu Kalkulationsansätzen (Preis-Leistungs-Vergleich). Hier sollten die Kommunen Erkenntnisse aus abgeschlossenen Baumaßnahmen dazu nutzen, um Regelungs- und Entscheidungsgrundlagen für zukünftige Vorhaben zu entwickeln.

*Fazit*

Die Kommunen können die Risiken eines Bauvorhabens minimieren, wenn sie die Projekte – beginnend bei der Prüfung der Erforderlichkeit bis hin zur Schlussrechnung – mit einem wirksamen Bauinvestitionscontrolling in einer Organisationseinheit steuernd begleiten. So können sie rechtskonforme Bedarfs- und Ansatzplanungen gewährleisten und mit zutreffenden rechtzeitigen Prognosen Kostensteigerungen vermeiden. Bei einzelnen geprüften Kommunen gab es zum Teil die o. g. Lösungsansätze, die auch für andere Kommunen Anregungen für Verbesserungsmöglichkeiten bieten.