
Zweiphasige begleitende Prüfung von Baumaßnahmen des Landes und der Hochschulen in Niedersachsen

Vortrag anlässlich EURORAI-Workshop Baurevision 2015
am 05. Mai 2015 in Bregenz

Ministerialdirigent Lutz Bardelle
Mitglied des Senats des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Agenda

- **Niedersachsen und sein Rechnungshof**
- **Baubegleitende Prüfung bis 2009**
- **Umstellung des Verfahrens für Hochschulbau in 2010**
- **Erweiterung des Zwei-Phasen-Modells auf Landesbau in 2013**
- **Vor- und Nachteile der zweiphasigen begleitenden Prüfung**

Niedersachsen im Überblick



- Fläche: rd. 47.600 km²
(Größer als z. B. Dänemark oder Estland)
- Einwohner: rd. 7,8 Mio.
(Mehr als die drei baltischen Staaten zusammen und etwas weniger als Österreich oder Schweiz)
- Bruttoinlandsprodukt: 230 Mrd. €
(Mehr als Finnland und etwas weniger als Dänemark oder Österreich)

Stand: Februar 2014

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen

Der Niedersächsische Landesrechnungshof



- Senat mit sechs richterlich unabhängigen Mitgliedern
- 6 Abteilungen mit jeweils 20 bis annähernd 80 Mitarbeitern
- Insgesamt rd. 220 Beschäftigte, davon rd. 70 in Telearbeit

Agenda

- Niedersachsen und sein Rechnungshof
- **Baubegleitende Prüfung bis 2009**
- Umstellung des Verfahrens für den Hochschulbau in 2010
- Erweiterung des Zwei-Phasen-Modells auf Landesbau in 2013
- Vor- und Nachteile der zweiphasigen begleitenden Prüfung



Baubegleitende Prüfung bis 2009

- In Niedersachsen gibt es - ebenso wie in wenigen anderen deutschen Bundesländern - traditionell zu bestimmten Stichterminen (Fertigstellung der Entwurfsplanung) baubegleitende Prüfungen der Finanzkontrolle.
- Bedeutet: Rechnungshof sieht sich Baumaßnahmen nicht erst dann an, wenn sie abgeschlossen sind, sondern bereits in der Planungsphase.
- Bis 2009 wurden dem Rechnungshof alle Baumaßnahmen des Landes und der Hochschulen mit Gesamtkosten von mehr als 1 Mio. € in Form einer sogenannten Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) zur Prüfung vorgelegt.
- HU-Bau enthält in Deutschland gemäß Haushaltsordnung im Wesentlichen Erläuterungen zur Entwurfsplanung, zur Kostenberechnung und zur Finanzierung.
- Nach Stellungnahme des Rechnungshofs legen Finanzministerium (für allgemeinen Landesbau) oder Wissenschaftsministerium (für Hochschulbau) Baumaßnahme dem Haushaltsausschuss des Landtags zur Mittelfreigabe vor.

Agenda

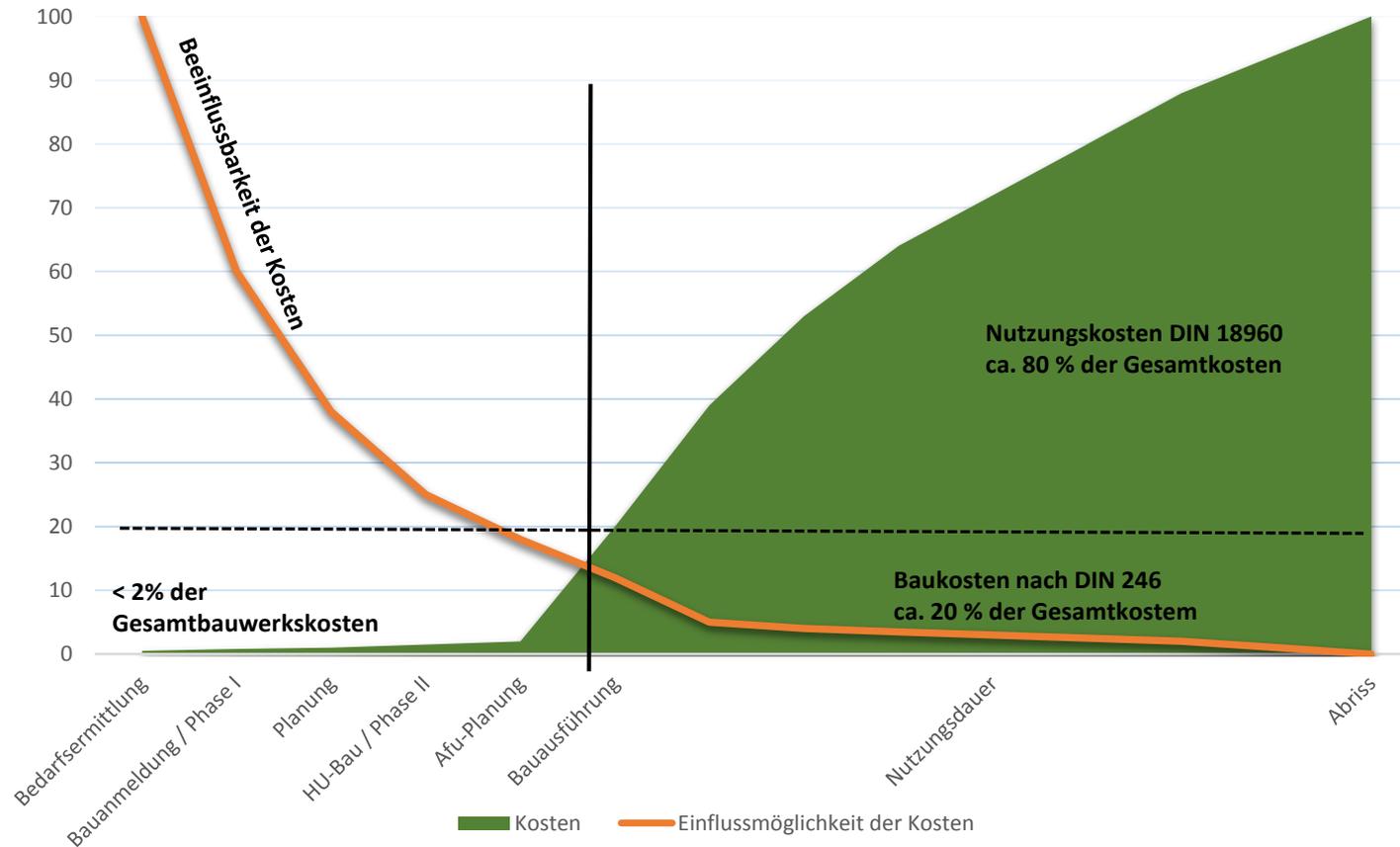
- Niedersachsen und sein Rechnungshof
- Baubegleitende Prüfung bis 2009
- **Umstellung des Verfahrens für den Hochschulbau in 2010**
- Erweiterung des Zwei-Phasen-Modells auf Landesbau in 2013
- Vor- und Nachteile der zweiphasigen begleitenden Prüfung



Umstellung des Verfahrens in 2010

- 2010 Erkenntnis, dass Befassung des Rechnungshofs zum Zeitpunkt HU-Bau (Entwurfsplanung) eigentlich zu spät kommt.
- Entscheidungen, z. B. zu Umfang des Bedarfs, Standort, Ausstattung und Art der Befriedigung des Bedarfs (Bestandsimmobilie, Anmietung oder Neubau), sind faktisch im Wesentlichen nicht mehr korrigierbar.
- Maßgebliche Aspekte der Lebenszykluskosten einer Baumaßnahme sind wirksam nur in einem sehr frühen Planungsstadium zu beeinflussen.

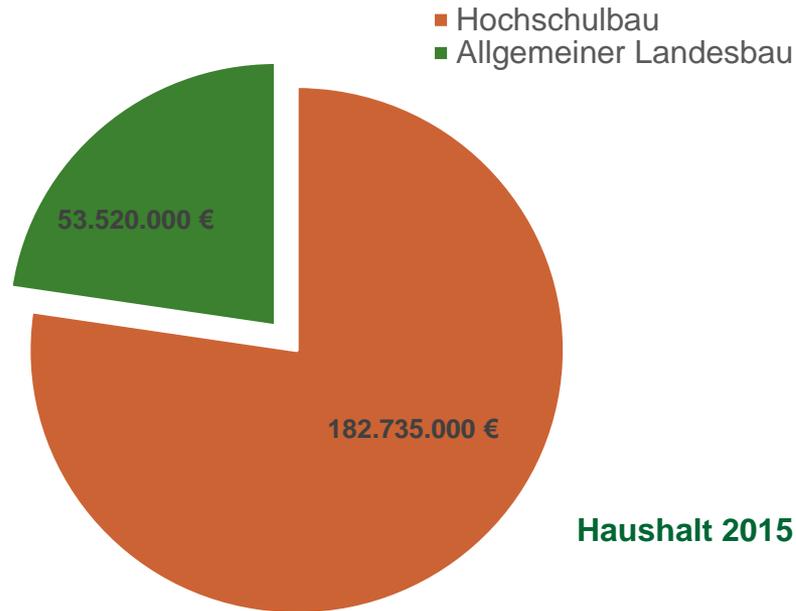
Beeinflussbarkeit von Bauwerkskosten im Planungsstadium



Beispiel: Energieforschungszentrum Niedersachsen in Goslar

- HU-Bau von September 2007 sah Errichtung eines Forschungsinstituts der Technischen Universität Clausthal in einer denkmalgeschützten ehemaligen Kaserne in Goslar vor.
- Der Rechnungshof kritisierte insbesondere, dass
 - ein Standort ohne universitäre Infrastruktur gewählt wurde,
 - die Kubatur der Kaserne für Forschungsbau nur suboptimal zu nutzen war,
 - der Baukörper aufgrund seiner Denkmaleigenschaft keine wesentlichen Veränderungen zuließ (z. B. Außendämmung nur mit erheblichem Aufwand),
 - mögliche Alternativen nicht in Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft wurden.
- Trotz Bedenken keine Chance, andere Alternativen ernsthaft überprüfen zu lassen, da sich Kabinett bereits im Juli 2006 auf konkreten Standort festgelegt hatte und Termin für Grundsteinlegung durch Ministerpräsidenten bereits feststand.

Volumen der großen Hochbaumaßnahmen im Haushalt des Landes Niedersachsen



Angesichts der Bedeutung des Hochschulbaus Entscheidung für Pilotprojekt in diesem Bereich mit Prüfung in zwei Phasen.

Ab 2010 Pilotprojekt Zwei-Phasen-Prüfung im Hochschulbau

- Prüfung in Phase I (Bauanmeldung) durch die Bau- und die für Hochschulen zuständige Fachabteilung des Rechnungshofs mit den Schwerpunkten
 - fachlicher Bedarf und inhaltliche Konzeption,
 - Stellen- und Raumbedarf,
 - Hochschulentwicklung und Standort sowie
 - Flächen- und Kostenkennwerte.

- Prüfung in Phase II (Haushaltsunterlage-Bau) durch Bauabteilung des Rechnungshofs (im Wesentlichen wie bisher, also insbesondere konkreter Baubedarf und Finanzierung).

- Besonderheit: In beiden Phasen Erörterung der Fragen und Bedenken des Rechnungshofs in einer Kommissionssitzung gemeinsam mit Wissenschafts- und Finanzministerium sowie jeweils betroffener Hochschule.

- Nach drei Jahren durchweg positive Beurteilung des Pilotprojekts durch alle am Verfahren Beteiligte, insbesondere bei den Hochschulen hohe Akzeptanz.

Agenda

- Niedersachsen und sein Rechnungshof
- Baubegleitende Prüfung bis 2009
- Umstellung des Verfahrens für den Hochschulbau in 2010
- **Erweiterung des Zwei-Phasen-Modells auf Landesbau in 2013**
- Vor- und Nachteile der zweiphasigen begleitenden Prüfung



Beispiel: Landeskriminalamt Niedersachsen

- Ausgangssituation: Dezentrale Unterbringung des Landeskriminalamts (LKA) in Hannover an acht, zum Teil sanierungsbedürftigen Standorten.
- Bis 2008 verschiedene Planungen mit dem Ziel, Zahl der Standorte zu reduzieren und dazu im Landeseigentum befindliche Liegenschaften für Umbaumaßnahmen zu nutzen.
- Bis 2010 Verfolgung eines Public Privat Partnership-Modells als Ein-Standort-Lösung (ohne Beteiligung des Rechnungshofs).
- Juli 2010: Entscheidung des Kabinetts gegen PPP-Variante und für Umbau eines bislang anderweitig genutzten Behördenhauses mit angrenzendem Neubau eines kriminaltechnischen Instituts (KTI).
- Februar 2012: Planungsauftrag an Staatliches Baumanagement mit Kostendeckel bei 64 Mio. € und Verpflichtung zur Vergabe kombinierter Planungs- und Bauleistungen an einen Totalunternehmer.
- März 2013: Erstmals offizielle Information des Rechnungshofs über den bereits genehmigten Raumbedarf, die Planungen für die Ein-Standort-Lösung und das beabsichtigte Vergabeverfahren.
- Rechnungshof mahnt insbesondere Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an (Standortvarianten, Sanierung oder Neubau, Eigenbau oder Totalunternehmer) und äußert Vorbehalte gegen das beabsichtigte Vergabeverfahren.

Beispiel: LKA - Teil II -

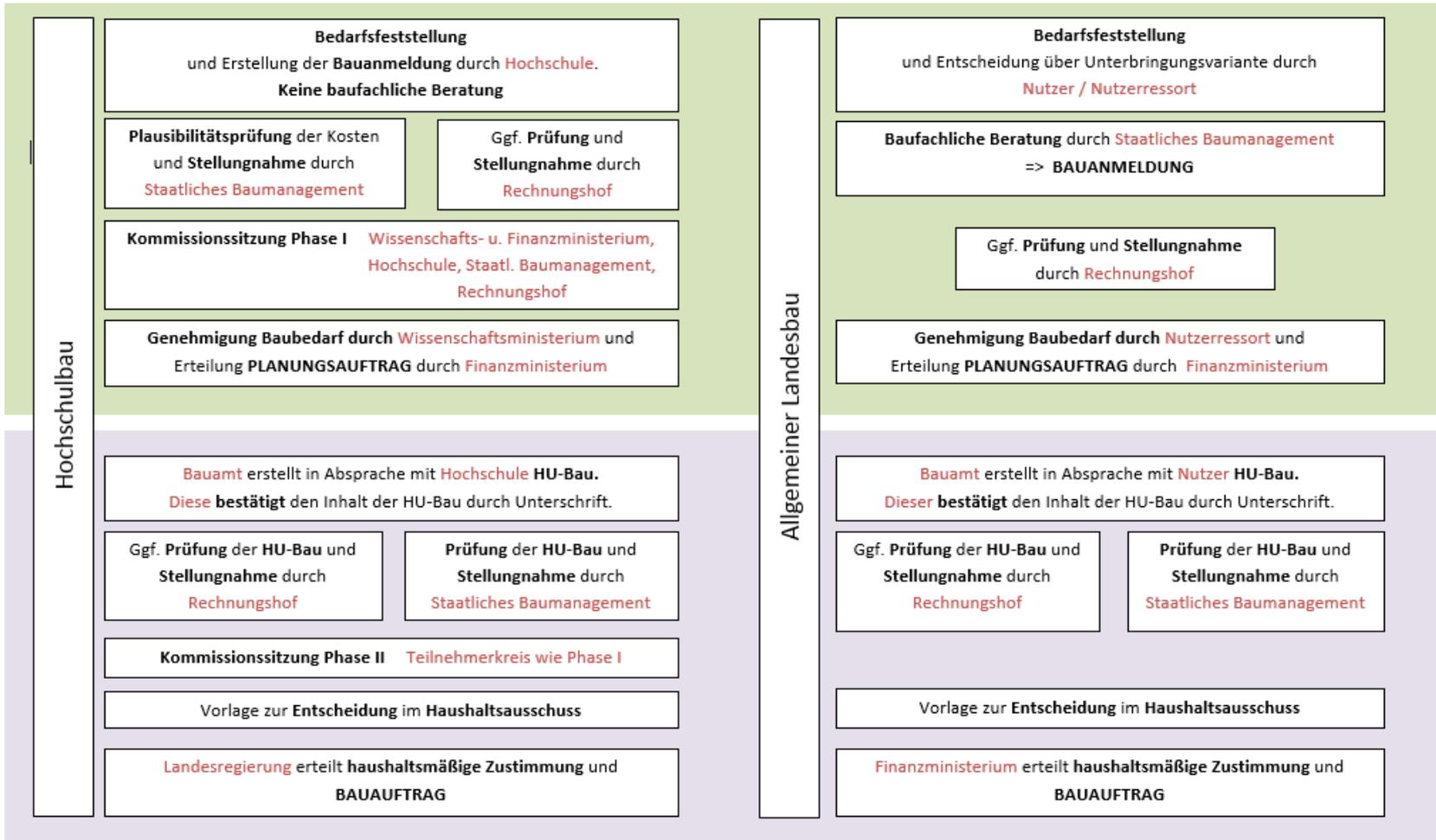
- April 2014: Endgültige Entscheidung des Kabinetts für Ein-Standort-Lösung mit Umbau und Neubau am Waterlooplatz in Hannover zu Gesamtkosten von rd. 73 Mio. € und Vergabe an einen Totalunternehmer.
- Erneute Kritik des Rechnungshofs an immer noch mangelhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, an unzureichender Risikobetrachtung, an beabsichtigtem Vergabeverfahren und an zweifelhafter Finanzierung.
- Aktueller Stand: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Finanzierung wurden nachgebessert, Gesamtvergabe an Totalunternehmer wird beibehalten.
- Fazit: Frühzeitige Festlegungen auf Um- und Neubau am Standort Waterlooplatz sowie auf Vergabe der gesamten Baumaßnahme an einen Totalunternehmer verhinderten eine ernsthafte Prüfung möglicher Alternativen.

Erweiterung Zwei-Phasen-Modell in 2013

Unterschiede zu bisherigem Verfahren

- Ab 2013 Erweiterung des Verfahrens auf allgemeinen Landesbau mit Option des Rechnungshofs, ohne Begründung sowohl auf Prüfung in Phase I als auch in Phase II verzichten zu können.
- In Phase II im Wesentlichen Prüfung der Umsetzung der Absprachen aus Phase I sowie der Plausibilität der in der Regel parallel vorgelegten baufachlichen Stellungnahme des Staatlichen Baumanagements.
- Verfahren beim allgemeinen Landesbau unterscheidet sich von dem beim Hochschulbau dadurch, dass es bei Hochschulen in der Phase I keine baufachliche Beratung durch das Staatliche Baumanagement gibt und im Hochschulbau in beiden Phasen, vor allem wegen der speziellen Bedarfe, Kommissionssitzungen unter Beteiligung der Hochschulen stattfinden.
- Zu beachten ist weiterhin, dass das Zwei-Phasen-Modell im Hochschulbau ab 3 Mio. € und im Landesbau ab 2 Mio. € angewandt wird.

Verfahrensvergleich von Großen Neu- Um- und Erweiterungsbauten bei Hochschulen und dem allgemeinen Landesbau



Agenda

- Niedersachsen und sein Rechnungshof
- Baubegleitende Prüfung bis 2009
- Umstellung des Verfahrens für den Hochschulbau in 2010
- Erweiterung des Zwei-Phasen-Modells auf Landesbau in 2013
- **Vor- und Nachteile der zweiphasigen begleitenden Prüfung**

Vorteile des Zwei-Phasen-Modells

- Einwirkungsmöglichkeit des Rechnungshofs in einem sehr frühen Stadium.
- Zwang zur frühzeitigen Diskussion grundsätzlicher Fragestellungen.
- Möglichkeit des rechtzeitigen Erkennens von (Schnittstellen-) Problemen.
- Frühzeitiges Erkennen von Defiziten bei Kostenschätzung und/oder Finanzierung, insbesondere stärkere Betrachtung von Lebenszykluskosten.
- Chance einer höheren Wirtschaftlichkeit und Zeitersparnis durch rechtzeitige Projektoptimierung.
- Hohe Transparenz durch institutionalisierte Kommunikation zwischen allen Beteiligten.
- Ringen um die beste Lösung.

Nachteile des Zwei-Phasen-Modells

- Verfahrensverlängerung durch zusätzliche Prüfschritte.
- Teilweise Doppelprüfungen.
- Tendenziell höherer Bearbeitungsaufwand für Rechnungshof.
- (Wirtschaftlicher) Vorteil des Modells entzieht sich weitgehend einer Evaluierung.

Haben Sie noch Fragen?

Jedenfalls:

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

„Mit uns können Sie rechnen!“

Das ist das Motto des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs!

