

Kurzübersicht
Stadtkämmerei, Baureferat
Bauinvestitionscontrolling durch Stadtkämmerei und Baureferat

Überblick zum Prüfungsgegenstand

Das Bauinvestitionscontrolling (BIC) bei Hochbaumaßnahmen ist für den Bauherrn ein wichtiges Werkzeug zur kontinuierlichen Kontrolle der Investitionen bei Baumaßnahmen. Der Stadtrat hat deshalb das Baureferat (BAU) und die Stadtkämmerei (SKA) bereits im Jahr 1987 mit der Einrichtung eines BIC beauftragt. Ein BIC ist bei der LHM implementiert und beim BAU und bei der SKA eingerichtet.

Zielsetzung der Prüfung

Die Prüfung beschäftigt sich mit der Organisation des BIC bei der SKA und dem BAU. Ziel war es festzustellen, ob Aufgaben, Zuständigkeiten und Schnittstellen eindeutig definiert sind und Verbesserungspotenziale bestehen. Hierzu haben wir Kernaussagen aus dem Bericht zum BIC der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)¹ inhaltlich zu Grunde gelegt. Zur besseren Beurteilung haben wir exemplarisch fünf Baumaßnahmen (BM) ausgewählt.

Prüfungsergebnisse (Zusammenfassung)

- Das derzeitige BIC ist nicht optimal, weil das BAU als „Beteiligter“ im Bauprozess zusätzlich die Rolle eines „kritischen“ Bauinvestitionscontrollers zu erfüllen hat und bei der SKA die organisatorische / personelle Ausstattung nicht mehr ausreicht (gestiegenes Bauvolumen).
- Für das BIC gibt es bei der LHM keine eigenständige Dienstanweisung, in der die konkreten Anforderungen zusammengefasst dargestellt werden.
- Das „Berichtswesen“ über den Stand von Baumaßnahmen beschränkt sich weitestgehend auf die Ausführungen in den „Beschlüssen“ nach den Hochbaurichtlinien.
- Kostenrahmen wurden nur bei zwei der fünf geprüften BM durch das BAU erstellt.
- Bei zwei der fünf BM wurden im Vertrag mit dem Planer keine Kostenobergrenzen festgelegt. Bei drei BM wurden die Kostenobergrenzen im Vertrag von den Planern selbst ermittelt.
- In der Phase I des BIC konnten über die reine Bedarfsmeldung keine weiteren Bearbeitungen festgestellt werden. Es wurde auch kein ermittelter Finanzrahmen vorgelegt.
- In der Phase II des BIC wurden bei drei BM noch keine Baukosten ermittelt. Bei zwei BM wurden durch das BAU Kostenrahmen ermittelt. Diese „Baukosten“ bildeten für die weitere Bearbeitung jedoch keine verbindliche Grundlage.
- Die SKA führt bei den vom BAU in der Phase III des BIC ermittelten Baukosten eine Plausibilitätskontrolle auf der Basis der vom BAU selbst ermittelten Kennwerte durch.
- Die Folgekosten werden nicht im Detail ermittelt. Die Ermittlung erfolgt beim Unterhalt auf pauschalen prozentualen Ansätzen. Beim Heizverbrauch werden pauschal Kennwerte vorgegeben, die mit der Bruttogrundrissfläche multipliziert werden.
- In den Planungsphasen finden Abstimmungen mit dem Mieter (Vermieter) statt. Strategien zur Vermeidung von Änderungen nach Abschluss der Phase IV des BIC wurden uns vom BAU bzw. von der SKA nicht benannt.
- Die Auswertung der abgeschlossenen BM (für die Ermittlung von eigenen Kostenkennzahlen / -richtwerten) erfolgt beim BAU mit einem nicht LiMux kompatiblen EDV-System. Die Aktualität, Vollständigkeit und Korrektheit der Daten ist nicht gewährleistet.
- Es gibt bei der LHM keine Stelle, bei der alle relevanten Informationen zu den Bauprojekten phasenweise zusammengeführt werden. Die Aufgaben und Funktionen eines übergeordneten BIC sind dezentral organisiert. Bei den in den diversen Dienstanweisungen, Regelungen aufgeführten Aufgaben / Zuständigkeiten handelt es sich um „übliche“ Aufgaben / Zuständigkeiten im Rahmen des Bauens.

¹ KGSt-Bericht 3/2008, Bauinvestitionscontrolling

Empfehlungen auf der Basis der Prüfungsergebnisse (Zusammenfassung)

- Wir empfehlen die Bündelung der BIC-Aufgaben bei einer zentralen Stelle. Dieses Ziel könnte auch durch die qualitative / quantitative Aufwertung der BIC-Stellen der SKA erreicht werden.
- Es sollte unter Beteiligung der betroffenen Referate eine übergreifende Dienstanweisung für das BIC erarbeitet werden. Die Federführung sollte eine „neutrale“ Orga-Einheit übernehmen.
- Die Aufgaben und Rollen im Sinne eines BIC sind eindeutig und widerspruchsfrei in allen maßgeblichen städtischen Regelungen festzulegen.
- Wir empfehlen ein Berichtswesen zu initiieren, bei dem die Inhalte, die Genauigkeit (Ampelprinzip) und die Intervalle im Sinne des BIC geregelt sind. Hierbei sind Empfänger und die Zielsetzung festzulegen, um im Bedarfsfall rechtzeitig durch geeignete Maßnahmen von Beginn an gegensteuern zu können.
- Künftig sollten für BM grundsätzlich Kostenrahmen durch das BAU erstellt werden.
- Das BAU sollte grundsätzlich Baukostenobergrenzen mit den Planern vereinbaren. Die Grundlage sollte der vom BAU ermittelte Kostenrahmen bilden.
- In der Phase I sollte bereits auf Basis der Bedarfsableitung ein erster Finanzrahmen ermittelt werden. Es sollte in dieser Phase auch eine Überprüfung der Entscheidung zu den „alternativen Lösungsmöglichkeiten“ durch eine unabhängige Stelle erfolgen.
- Die vom BAU in der Phase III ermittelten Baukosten sollten von einer unabhängigen zweiten Stelle überprüft und ggf. angepasst werden.
- Die Folgekosten sollten mittels eines durchgängigen Systems ermittelt werden. Die Parameter für die Ermittlung sollten sich auf die konkrete Lösung von der Planungsaufgabe beziehen. Auch die Lebenszykluskosten sollten ermittelt und bewertet werden.
- Das BAU sollte mit der SKA Vorgaben erarbeiten, die Änderungen nach Abschluss der Phase IV des BIC möglichst ausschließen bzw. minimieren.
- Das BAU sollte Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass die Daten im verwendeten EDV-System für die Generierung von eigenen Kostenkennwerten / -richtwerten aktuell, vollständig und korrekt sind. Dies ist wichtig für die spätere Überführung in das „künftige“ CAFM System.
- Die Implementierung eines organisatorisch neutralen BIC im Sinne der Ausführungen der KGSt sollte geprüft werden.

Stellungnahme der Stadtkämmerei (Zusammenfassung)

„Die Prüfungsgrundlage des vorliegenden Revisionsberichtes sind die Empfehlungen des KGSt-Berichts (Stand 2008) zum Bauinvestitionscontrolling.

Der Bericht legt dar, dass die dargestellten Verfahren für das Bauinvestitionscontrolling auf örtliche Gegebenheiten anzupassen sind.

Die Landeshauptstadt München hat als Großkommune ein eigenes, dezentrales BIC entwickelt, welches derzeit durch die Hochbaurichtlinien und den mfm-Prozessen dargestellt ist. Die LHM verfolgt durch ihr BIC die gleichen Ziele wie die Verfahren des KGSt -Berichts (Gewährleistung einer bedarfsgerechten, wirtschaftlichen sowie kosten- und termingerechten Planung und Durchführung kommunaler Bauvorhaben sowie Gewährleistung der Finanzierbarkeit der Maßnahmen und eine Kostensicherheit der Entscheider).

Das BIC der LHM wurde zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren eingeführt. Nach aktueller Beschlusslage hat die Verwaltung den Auftrag die Verfahren weiter zu vereinfachen und zu beschleunigen (z.B für Maßnahmen der großen Schulbauoffensive mit einem Investitionsvolumen von mehreren Milliarden). Ein Vorgehen nach den Verfahren des KGSt-Berichts entspricht somit nicht den derzeitigen Stadtratszielen und ließe die großen Bauprogramme nicht verwirklichen. Deshalb muss es das Ziel sein einen hohen Qualitätsstandard des BICs für die speziellen Bedürfnisse der LHM weiter zu entwickeln.

Aus Sicht der Stadtkämmerei sind im KGSt-Bericht und im Prüfbericht des Revisionsamts Maßnahmen genannt, die für das BIC der LHM nicht oder noch nicht vollständig geregelt sind und von der Stadtkämmerei begrüßt werden. Insbesondere handelt es sich um folgende Themen:

1. Schaffung einer neutralen Organisationseinheit bei der Stadtkämmerei

2. Erarbeitung einer zentralen Dienstanweisung unter Federführung der Stadtkämmerei
3. zentral geregelt Berichtswesen und Intensivierung der Information an die neutrale Organisationseinheit
4. klare Regelung der Projektentwicklung (Dienstanweisung)
5. Änderungsmanagement – Berichtswesen.
6. Ermittlung der Folgekosten / des Lebenszyklus mittels eines durchgängigen Systems“

Stellungnahme des Baureferats (Zusammenfassung)

„Gemäß Stadtratsbeschluss ist seit 1987 ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) bei der LHM implementiert und wird von BAU und der SKA erfolgreich betrieben. Im Ergebnis konnte erreicht werden, dass in den letzten Jahren der Stadtrat mit keinen Kostenerweiterungen befasst werden musste.

Den Empfehlungen des Berichtes hinsichtlich des BIC bei Hochbaumaßnahmen kann von Seiten des BAU grundsätzlich gefolgt werden.

BAU begrüßt und unterstützt die Implementierung der SKA als zentrale übergeordnete Stelle des BIC und die Erarbeitung einer zentralen Dienstanweisung mit entsprechenden Berichtswesen unter Federführung einer neutralen Stelle.

Das bestehende Berichtswesen bei BAU, in dem quartalsweise über kritische Projekte berichtet wird, umfasst nicht nur die Beschlüsse bis zum Baubeginn, sondern für festgelegte Projekte auch die Phase bis zur Fertigstellung.

Kostenobergrenzen werden für alle Bauprojekte gemäß dem Notat 'Kostenermittlungen und Honorarabrechnungen' (im RPA am 14.11.2013) in den Planerverträgen vereinbart.

Die Ermittlung der Folgekosten erachtet BAU als einen wichtigen Baustein zur Gesamtbewertung einer Maßnahme. Die Ermittlung dieser Kosten wird im Rahmen des CAFM neu strukturiert.

Beim BAU ist das Änderungsmanagement im Organisationshandbuch mit Ablaufschemen und Formblättern für die Umsetzung geregelt. Im Rahmen dieses Regelablaufes erfolgt auch eine Überprüfung der Notwendigkeit von Änderungen. BAU begrüßt, das Änderungsmanagement im Rahmen der neu zu erstellenden Dienstanweisung weiter zu optimieren um Änderungen nach Abschluss der Phase IV des BIC zu vermeiden.“

Der Rechnungsprüfungsausschuss übernimmt die Prüfungsergebnisse und trägt die Empfehlungen des Revisionsamts mit.