

<p style="text-align: center;">Sitzungstermine des Rechnungsprüfungsausschusses 2014</p>

Februar: Donnerstag, 20. Februar 2014

Mai: Donnerstag, 15. Mai 2014

September: Donnerstag, 18. September 2014

November: Donnerstag, 20. November 2014



1 Prüfungsauftrag und -durchführung

Die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck hat am 23.06.2005 die Einführung eines Neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) durch die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppelte Buchführung in Konten (Doppik) mit nachfolgenden Zielen beschlossen:¹

- Information über die tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Verwaltung und des Gesamtkonzerns,
- Einführung eines zeitgemäßen und wirtschaftlichen Rechnungssystems,
- Darstellung der intergenerativen Gerechtigkeit,
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen auch um langfristig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu erreichen sowie
- Fortsetzung des Verwaltungsstrukturreformprozesses.

Nach dem neuen Gemeindehaushaltsrecht bleibt bei diesem komplexen Umstellungsprozess das Rechnungsprüfungsamt der Hansestadt Lübeck als Prüfinstanz bestehen. In dem Strategiekonzept der Doppikeinführung wurde dem Rechnungsprüfungsamt innerhalb der eingerichteten Projektgruppe NKF/Doppik im Rahmen der begleitenden Prüfung die Funktion des beratenden Mitglieds zugeordnet².

Diese Rolle hat das Rechnungsprüfungsamt in den Projektgruppen- sowie Teilprojektgruppensitzungen bedingt wahrnehmen können. Außerhalb der Projektgruppen- sowie Teilprojektgruppensitzungen stattfindende Arbeitstreffen zwischen Mitarbeitern der Projektgruppe NKF/Doppik und den Bereichen, in denen ausschließlich die Detailarbeit, z. B. bezüglich der Gebäudebewertungsverfahren und deren Bestandteilen stattfand, wurde das RPA nicht eingebunden. Diese Termine und Ergebnisse sind dem RPA gegenüber vor den Projektgruppen- sowie Teilprojektgruppensitzungen nicht kommuniziert worden. Dies führte dann in diesen Sitzungen, in denen die zuvor erarbeiteten Ergebnisse beschlossen werden sollten, aufgrund verschiedener Kenntnisse sehr oft zwischen dem RPA und den übrigen Projektteilnehmern zu unterschiedlichen Auffassungen und zu vermeidbaren Verzögerungen. Das RPA hat mehrfach schriftlich auf diverse Missstände bezüglich der Beteiligung des RPA an der Projektarbeit, insbesondere auf die zum Teil ungenaue Protokollführung, hingewiesen. Eine wesentliche Verbesserung der Zusammenarbeit hat sich bis heute nicht eingestellt.

Das Projekt NKF/Doppik und das GMHL haben mit der Durchführung der Gebäudebewertung in 2008 begonnen. Mit eMail vom 05.09.2008 hat das Projekt NKF/Doppik dem RPA mitgeteilt, dass die ersten 100 Gebäudebewertungen erstellt seien, mit der Einsichtnahme und Prüfung der Gebäudebewertungen begonnen werden könne. Daraufhin hat das RPA mit Schreiben vom 07.11.2008 die ersten Gebäudebewertungsmappen mit dem Ziel, mögliche Korrekturen vor der Erstellung der Eröffnungsbilanz vornehmen zu können, frühzeitig zur Prüfung angefordert. Die ersten Prüfungsergebnisse konnten dem Projekt NKF/Doppik und dem GMHL bereits im Januar 2009 mitgeteilt werden. Zwischenzeitlich haben das Gebäudemangement der Hansestadt Lübeck und das Projekt NKF/Doppik die Gebäudebewertung

¹ Strategiekonzept Doppikeinführung 20. April 2007

² Strategiekonzept Doppikeinführung Tz. 3 Seite 14



abgeschlossen. Aus einer vom Projekt NKF/Doppik übergebenen Gebäudeliste geht hervor, dass insgesamt ca. 675 Bewertungsmappen erstellt wurden. Von diesen hat das RPA bis Juli 2011 sukzessive 417 Objektbewertungen einer Prüfung unterzogen. Die objektbezogenen Prüfungsergebnisse sind tabellarisch in Einzelberichten dargestellt. Sie sind dem Projekt NKF/Doppik und dem GMHL vor Rückgabe der Bewertungsmappen mündlich erläutert und danach in schriftlicher Form ausgehändigt worden. Aufgrund der Art und Häufigkeit der gemachten Fehler, wie nachfolgend noch dargestellt wird, hält das RPA eine Prüfung der restlichen Bewertungsmappen für zwingend erforderlich. Das RPA hat Bedenken, ob das Projekt NKF/Doppik und das GMHL eine Überprüfung der restlichen Bewertungen auf Richtigkeit und Vollständigkeit veranlassen wird. Die Prüfung der restlichen Bewertungsmappen soll auf die Jahre 2012 und 2013 verteilt werden.

2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand dieses Prüfungsberichts ist die Auswertung der geprüften 417 Gebäudebewertungen nach dem Sachwertverfahren im Rahmen der Doppik-Einführung zum Eröffnungsbilanzstichtag 01.01.2010.

3 Prüfungsunterlagen

Für die Prüfung der Objektbewertungen wurden dem RPA auf Anforderung weitgehend fristgerecht, bis auf kurzzeitige Prüfungsbehinderungen in der ersten Jahreshälfte 2009 durch das Projekt NKF/Doppik und dem GMHL, die angeforderten Gebäudebewertungsmappen zur Verfügung gestellt. Die Auswertung der geprüften Objektbewertungen erfolgt auf der Grundlage der durch das RPA tabellarisch erstellten Einzelprüfberichte.

Zur Prüfung der Gebäudebewertungen wurden folgende Vorschriften herangezogen:

- Gemeindeordnung (GO),
- Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik),
- Betriebswirtschaftliches Fachkonzept der Hansestadt Lübeck (Version 1.0.4 - 8),
- Inventurrichtlinie der Hansestadt Lübeck (Version 1.2 - 3),
- Investitionsrichtlinie der Hansestadt Lübeck (2009-03),
- Kontraktbezeichnung: Erfassung und Bewertung Gebäude vom 07.11.2007,
- Wertermittlungsrichtlinie 2006,
- Bewertungsgesetz (BewG),
- Normalherstellungskosten NHK 2000,
- DIN 277 Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau,
- DIN 276 Kosten im Bauwesen Teil 1: Hochbau,



- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI),
- 2011-04-06 Zusammenstellung Gebäudebewertung ENDFASSUNG ERÖFFNUNGSBI-LANZ.xls (Excel-Tabelle durch Projekt NKF/Doppik ausgehändigt).

4 Allgemeines zur Gebäudebewertung

Mit Einführung der Doppik und der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2010 muss im Vorwege das Anlagevermögen der Hansestadt Lübeck vollständig unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bewertet werden. Die Bilanz muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermitteln³. Zum Anlagevermögen gehören alle baulichen Anlagen (z. B. Gebäude), die im wirtschaftlichen Eigentum der Hansestadt Lübeck sind. Diese Vermögenswerte werden in der Eröffnungsbilanz unter der Nr. 1.2.2 „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ abgebildet.

Die vollständige Erfassung und Bewertung der Gebäude wurde durch Kontraktvereinbarung vom 07.11.2007 dem Bereich 5.651 - Gebäudemanagement (Auftragnehmer) durch den Bereich Projekt NKF/Doppik (Auftraggeber) verantwortlich übertragen. Grundsätzlich musste eine fehlerfreie prüffähige Bewertung aller Gebäude bis zum 30.06.2009 vorliegen. Zur Vereinbarung gehört auch die Fortschreibung der ermittelten Werte bis zum Eröffnungsbilanzstichtag 01.01.2010.

Aus personellen und zeitlichen Gründen war das GMHL nicht in der Lage, alle erforderlichen Komponenten für das durchzuführende Sachwertverfahren in dem vorgegebenen Zeitrahmen zu erarbeiten. Zu diesen gehörten nachfolgende Teile:

- Ermittlung der Brutto-Grundfläche,
- Baubeschreibung,
- Ausstattungsstandard,
- Modernisierungsgrad,
- Bauschäden.

Diese Komponenten sind durch eine beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb gem. § 3 Abs. 4 VOL/A an einen externen Auftragnehmer vergeben worden⁴. Den Hauptteil der Sachwertermittlung hat das GMHL jedoch mit eigenem Personal verantwortlich durchgeführt.

Zur Durchführung einer sach- und fachgerechten Gebäudebewertung ist eine umfangreiche Fach- und Sachkunde erforderlich. Bereits bei der Prüfung der „Vergabe und Abrechnung von externen Leistungen für die Gebäudebewertung im Rahmen der Doppik“ in 2010 hat sich gezeigt, dass weder auf der Auftraggeber- noch auf der externen Auftragnehmerseite

³ § 95m Abs. 1 GO

⁴ Prüfungsbericht: Vergabe und Abrechnung von externen Leistungen für die Gebäudebewertung im Rahmen der Doppik vom 20.01.2010



für diese Aufgabe speziell geschultes Personal eingesetzt wurde. Nach Kenntnis des RPA hat das GMHL dies bis heute nicht geändert. Die Art und Häufigkeit der gemachten Fehler hat trotz teilweiser Überarbeitung der Objektbewertungen mit externen Erfüllungsgehilfen nicht abgenommen. Eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Vermögensbewertung ist bei diesen Voraussetzungen nicht zu erreichen. Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass die verwendeten und ausgegebenen Ergebnisse weder beim Projekt NKF/Doppik noch im Gebäudemanagement einer internen Kontrolle unterzogen wurden und das in dieser Angelegenheit erforderliche Interne Kontrollsystem nicht wirksam ausgebildet ist. Die ermittelten Gebäudewerte sind ungeprüft und fehlerhaft in die Buchhaltungssoftware (MACH) und die Eröffnungsbilanz übernommen worden.

Gemäß dem BWL-Konzept der Hansestadt Lübeck ist vorgesehen, dass alle Objekte auf der Grundlage der Sachwertermittlung bewertet werden⁵. Da bei Gebäuden die vor dem Jahr 2000 erstellt wurden, die Feststellung der Herstellungskosten gegebenenfalls zu einem unverhältnismäßigen Aufwand führen kann, sollen diese zur Bewertungsvereinfachung auf der Grundlage rückindizierter Normalherstellungskosten (NHK) 2000 oder anderweitiger Erfahrungswerten/Preistabellen bewertet werden. Objekte, die ab dem Jahr 2000 erstellt wurden, müssen mit den tatsächlichen Herstellungskosten gem. Kostenfeststellung nach DIN 276 bewertet werden.

Prüffähige Wertermittlungsmappen für Objekte, die vor dem Jahr 2000 erstellt wurden, müssen folgende Komponenten beinhalten:

- Bewertungsblatt-Gebäudebewertung nach dem Sachwertverfahren,
- Auszug aus der Flurkarte mit farblicher Kennzeichnung des Objekts,
- Ermittlung der Brutto-Grundfläche (BGF) bzw. Brutto-Rauminhalt (BRI) nach DIN 277,
- Gebäudepläne,
- Baubeschreibung,
- aktuelle Fotos des Bewertungsobjekts,
- Formular Ausstattungsstandard,
- Ermittlung Modernisierungsgrad mit Berechnung der RND und des fiktiven Baujahres,
- Ermittlung der Restnutzungsdauer bei Erweiterungen,
- nach Erfordernis, Darstellung der „Besonderen Bauteile“ nebst Ermittlung der Herstellungskosten dieser Bauteile,
- nach Erfordernis, Darstellung der Bauschäden/-mängel mit Kostenschätzung der Beseitigungskosten.

Die Komponenten, Ermittlung Modernisierungsgrad mit Berechnung der RND und des fiktiven Baujahres, Ermittlung der Restnutzungsdauer bei Erweiterungen, Darstellung der besonderen Bauteile und Darstellung der Bauschäden/-mängel, sind nur nach Erfordernis Bestandteil der Bewertungsmappe. Alle anderen Komponenten sind grundlegende Bestandteile einer Bewertungsmappe.

⁵ BWL-Konzept Tz. 3.1.3 Seite 29 ff