

Bericht

über die beantragte Sonderprüfung der

**Kostenentwicklung bei der geplanten
Sanierung des ehemaligen Kreisspar-
kassengebäudes**

Lkr Ebersberg
(Regierungsbezirk Oberbayern)

Bayerischer Kommunalen
Prüfungsverband

BKPV

Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband
Renatastraße 73, 80639 München
Telefon: (089) 1272-0, Telefax: (089) 1272-883
E-Mail: poststelle@bkpv.de

Inhaltverzeichnis

	Blatt
1. Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses	3
1.1 Kostensteigerung angesichts unzureichender Informationslage zum Bedarf, zum Zustand des Gebäudes und den Umbaukosten wenig überraschend.....	3
1.2 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Kauf.....	3
1.3 Übereilte Kaufentscheidung.....	4
1.4 Unzureichende Information des Gremiums über Kosten.....	4
1.5 Punktuell fehlende Einbindung der Liegenschaftsverwaltung.....	5
1.6 Fazit und Empfehlungen.....	5
2. Gegenstand und Verfahren der Prüfung	7
2.1 Prüfungsgegenstand und zeitlicher Ablauf der Prüfung.....	7
2.2 Schlussbesprechung.....	7
2.3 Abkürzungsverzeichnis.....	8
3. Chronologie der wesentlichen Ereignisse	9
4. Darstellung der Kostenentwicklung	11
4.1 Kostenstand vor Kaufentscheidung.....	11
4.2 Kostenstand zur Vorplanung.....	11
4.3 Kostenstand zur Entwurfsplanung.....	12
4.4 Weitere Entwicklung der Kostenprognosen.....	13
5. Prüfungsfeststellungen	14
5.1 Kostenentwicklung.....	14
5.1.1 Kostenprognose zur Voruntersuchung als Grundlage für die Kaufentscheidung.....	14
5.1.2 Kostenschätzung zur Vorplanung.....	17
5.1.3 Kostenberechnung zur Entwurfsplanung.....	19
5.2 Ursachen der Kostenentwicklung.....	21
5.2.1 Ermittlung des Raumbedarfs.....	21
5.2.2 Nutzungskonzept für das KSK-Gebäude.....	23
5.2.3 Bestandsuntersuchungen.....	24
5.2.4 Weitere Aspekte im Hinblick auf die Kostenentwicklung.....	32
5.2.5 Zusammenfassung zu den Mehrkostengründen.....	36

	Blatt
5.3 Gesamtwirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung.....	37
5.3.1 Haushaltsrechtliche Anforderungen	38
5.3.2 Alternativen der Bedarfsdeckung	39
5.3.3 Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten und der Folgekosten	39
5.3.4 Kaufpreis	41
5.3.5 Mittel- und langfristige Sanierungskosten.....	45
5.4 Kostentransparenz und Einbindung der Gremien.....	45
5.4.1 Kosten: Kurzfristig - Mittelfristig.....	46
5.4.2 Betriebs- und Unterhaltskosten/Wirtschaftlichkeit des Gebäudes .	50
5.4.3 Form der Information von Gremien	52
5.4.4 Mischung Baukosten - Haushaltsansatz	53
5.4.5 Einbindung der Gremien (hier: bei der Ablösung von Nutzungsrechten)	55

Anlage

1. Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses

1.1 Kostensteigerung angesichts unzureichender Informationslage zum Bedarf, zum Zustand des Gebäudes und den Umbaukosten wenig überraschend

Der Landkreis Ebersberg kaufte im Februar 2017 das ehemalige Kreissparkassengebäude zu einem Preis von 12,1 Mio €. Die ermittelten Sanierungs-/Umbaukosten erhöhten sich von zunächst geschätzten 5,9 Mio € (3,3 Mio € kurzfristige Kosten, 2,6 Mio € mittelfristige Kosten) bis zum Zeitpunkt des Beginns unserer Sonderprüfung auf 15,6 Mio € (Kostenberechnung Juli 2018 ohne Puffer). Zum Zeitpunkt des Kaufs waren die Kosten für den erforderlichen Umbau bzw. die Sanierung des Gebäudes erkennbar nur äußerst cursorisch ermittelt und Überlegungen, wie der Raumbedarf ggf. auch anderweitig zu decken sei, waren nicht sachgerecht in der erforderlichen Tiefe erfolgt. Die nach § 12 Abs. 2 KommHV-Doppik im Vorfeld von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten mehrerer in Betracht kommender Möglichkeiten durchzuführende Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung erfolgte nicht sorgfältig genug. Der Kaufvertrag wurde im Februar 2017 auf erkennbar unsicherer Grundlage unterzeichnet, da die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung durch Kauf und Umbau des Sparkasengebäudes zu diesem Zeitpunkt nicht belegt war. Ob der Kauf eines zur weiteren Nutzung vorgesehenen Gebäudes wirtschaftlich ist, hängt nicht nur vom Kaufpreis, sondern wesentlich auch von den zu erwartenden Kosten für Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen ab. Bei einer sachgerechten Beschäftigung mit dem Bestand wäre erkennbar gewesen, dass deutlich höhere Kosten als die zu Anfang ermittelten 5,9 Mio € anfallen. Dies zeigt sich u.a. an den fehlenden Ansätzen für die Erneuerung der Starkstromanlagen oder der Sprinkleranlage.

1.2 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Kauf

Die Angemessenheit des Kaufpreises (12,1 Mio €) wurde seitens des Landkreises vorliegend im Wesentlichen mit einem vom Verkäufer erstellten Wertgutachten aus dem Jahr 2013 (Verkehrswert danach: 17,4 Mio €) und dem Hinweis auf ein angeblich bei der Sparkasse vorliegendes Angebot eines privaten Investors, der das Gebäude abreißen und Wohnungen errichten wollte, i.H. von 14 Mio € begründet. Wir haben die Aussagen des Wertgutachtens nicht im Einzelnen überprüft, die dort enthaltenen Feststellungen hätten jedoch bereits Anlass sein müssen, vor einem möglichen Kauf des Gebäudes eine vertiefte Bestandsuntersuchung durchzuführen. Selbst wenn ein höheres Angebot eines anderen Kaufinteressenten vorlag, kann die Wirtschaftlichkeit des Kaufs des Gebäudes für den Landkreis damit nicht begründet werden, denn die Wirtschaftlichkeit muss sich im Vergleich verschiedener Bedarfsdeckungsmöglichkeiten ergeben. Entsprechende Alternativen wie ein vergleichbarer Neubau an anderer Stelle oder eine

Kombination aus Neubau (Erweiterungsbau) und längerfristigen Anmietungen wurden jedoch im Vorfeld der Kaufentscheidung nicht verfolgt. Eine unabhängige Bewertung des Grundstückswerts wurde im Übrigen seitens des Landkreises im Vorfeld des Kaufs nicht durchgeführt bzw. gefordert. Dies wäre bei einer Investition dieser Größenordnung aber erforderlich, da die hierfür anfallenden Kosten prozentual nicht ins Gewicht fallen und eine tragfähige Entscheidung auf möglichst objektiver Einschätzung beruhen sollte.

1.3 Übereilte Kaufentscheidung

Vor der Kaufentscheidung im Oktober 2016 wurden der Raumbedarf und die tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten der Räume des ehemaligen Verwaltungsgebäudes der Sparkasse nicht hinreichend ermittelt. Ob ein Kauf einer mehrere Jahrzehnte alten Immobilie wirtschaftlich ist, hängt von vielen, teilweise nur schwer einschätzbaren bzw. monetär kaum bewertbaren Faktoren (etwa Erreichbarkeit für Bürger, Nutzung für Veranstaltungen, städtebauliche Erwägungen etc.) ab. Die Höhe des Kaufpreises ist ein wesentlicher Baustein, aber keineswegs der einzige in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzustellende Faktor. Der Kauf ohne fundierte Untersuchung von möglichen Alternativen zur Deckung des Raumbedarfs und ohne eingehende Auseinandersetzung mit dem baulichen und anlagentechnischen Gebäudebestand war übereilt. Ein umfassenderer Wissenstand über die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen und die damit verbundenen Kosten hätte zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung vorliegen müssen. Nachvollziehbare Gründe für eine Investition dieser Größenordnung auf erkennbar unzureichender Tatsachengrundlage sind für uns nicht erkennbar. Sollte, wofür wir allerdings keine Belege vorgefunden haben, der Verkäufer auf einem schnellen Abschluss des Kaufs bestanden haben, hätte man dem nicht nachkommen dürfen und ggf. eben das Risiko eingehen müssen, dass das Gebäude anderweitig verkauft wird und man eine andere Lösung zur Bedarfsdeckung finden muss.

1.4 Unzureichende Information des Gremiums über Kosten

Das Risiko einer deutlichen Erhöhung der grob geschätzten Umbau- und Sanierungskosten (i.H. von 3,3 Mio €) wurde dem für die Investitionsentscheidung zuständigen Gremium (Kreistag) in der Beschlussvorlage zur Sitzung am 24.10.2016 nicht vor Augen geführt, obwohl der Verwaltung zu diesem Zeitpunkt bewusst sein musste, dass die bislang vorliegenden Kostenabschätzungen auf erkennbar unsicherer Tatsachengrundlage erstellt wurden. Zudem ist den Sitzungsvorlagen und Sitzungsprotokollen nicht zu entnehmen, dass dem Gremium die zu diesem Zeitpunkt bereits auf insgesamt 2,6 Mio € geschätzten mittelfristig zusätzlich anfallenden Kosten überhaupt benannt worden wären. Auch im weiteren Verlauf der Maßnahme wurden bei der Billigung des

Vorentwurfes am 18.10.2017 die in der Verwaltung des Landkreises bekannten mittelfristig anfallenden Kosten wenigstens nicht mittels Sitzungsvorlagen o.ä. bekanntgegeben, was aber zu einer umfassenden Information des zuständigen Gremiums gehört hätte.

1.5 Punktuell fehlende Einbindung der Liegenschaftsverwaltung

Die fehlende Einbindung der Liegenschaftsverwaltung in den Entscheidungsprozess bezüglich des Kaufs in der zweiten Jahreshälfte 2016 ist nicht nachvollziehbar. Die Fach- und Sachkunde der Liegenschaftsverwaltung muss gerade bei so bedeutsamen Projekten wie dem vorliegenden mit in die Überlegungen einfließen.

1.6 Fazit und Empfehlungen

Wir haben im Rahmen der Prüfung den Eindruck gewonnen, dass die für den Landkreis handelnden Personen und Gremien im Interesse des Landkreises handeln wollten, hierbei allerdings übereilt auf erkennbar unsicherer Grundlage Entscheidungen getroffen wurden, ohne die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung belegen zu können.

Die Klärung politischer oder gar strafrechtlicher Verantwortlichkeiten ist nicht Gegenstand der überörtlichen Sonderprüfung. Wir sind als unabhängige Prüfeinrichtung ausschließlich dem Gesetz verpflichtet und ziehen nur objektiv vorliegende Sachverhalte heran. Die Verantwortlichkeit einzelner Personen oder gar das Maß persönlichen Verschuldens ist nicht Gegenstand unserer Prüfung.

Soweit wir nicht sachgerechtes Vorgehen feststellen, benennen wir dieses und geben hierzu Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der Wahrnehmung der Bauherrnleistungen in der Zukunft.

Der Landkreis sollte die Erfahrungen bei dem Projekt zum Anlass nehmen,

- zukünftige wesentliche Investitionsentscheidungen besser vorzubereiten und dabei unterschiedliche Varianten zur Bedarfsdeckung zu untersuchen,
- Gremien umfassend über Kostenrisiken zu informieren,
- eigene Fachleute nicht zu übergehen und - soweit erforderlich - externe Büros auf Grundlage klarer schriftlicher Verträge zu beauftragen,
- nicht auf unsicherer Informationslage Beschlüsse zu fassen,

- nicht maßgeblich auf ein gutes Verhältnis zum Vertragspartner, sondern auf eigene Informationen zu vertrauen,
- sich ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen zu nehmen sowie
- die Kommunikation im Haus zu verbessern.

2. Gegenstand und Verfahren der Prüfung

2.1 Prüfungsgegenstand und zeitlicher Ablauf der Prüfung

Mit Schreiben vom 02.08.2018 beantragte der Landkreis, vertreten durch den Landrat, eine Sonderprüfung durch den BKPV zur Kostenentwicklung bei der Sanierung des ehemaligen Kreissparkassengebäudes. Diesem Antrag lag ein Fragenkatalog der Kreistagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 28.07.2018 an den Landrat zur „Kostenmehrerung Sparkassengebäude“ bei. Wir wiesen den Landkreis [REDACTED] darauf hin, dass wir eine baufachliche Sonderprüfung der Kostenentwicklung zwar durchführen können, die seitens der Kreistagsfraktion im Übrigen gestellten Fragen aber von der Verwaltung selbst beantwortet werden müssten. Die Beschränkung der Sonderprüfung auf die Betrachtung der Kostenentwicklung und der damit zusammenhängenden Fragen der Wirtschaftlichkeit und der ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben wurde so vom Landkreis akzeptiert.

Mit der Sonderprüfung vor Ort begannen wir in Abstimmung mit dem Landkreis nach den Sommerferien am 12.09.2018. Die Prüfung erfolgte mit Unterbrechungen bis Juni 2019. Wir haben die Kostenentwicklung bis 02.08.2018 (Eingang des Prüfungsantrags) untersucht. Die danach erfolgten Kostenprognosen stellen wir nur aus Gründen der Vollständigkeit dar.

Die Sonderprüfung wurde von Herrn Dipl.-Ing. Univ. Peter Burckhardt, von Herrn Dipl.-Ing. (FH) Thomas Knipfer und Herrn Dipl.-Ing. Univ. Reinhard Mende durchgeführt.

2.2 Schlussbesprechung

Das Gesamtergebnis der Prüfung wurde am 24.10.2019 in einer Schlussbesprechung vorgetragen, an der teilnahmen:

Landkreis Ebersberg

[REDACTED] Abteilung 1 Zentrales und Bildung

[REDACTED] Sachgebiet 13 Kreishochbau und Liegenschaften

[REDACTED] Sachgebiet 13

BKPV

Markus Lindner, Leiter der Bauabteilung

Peter Burckhardt, Prüfer

Thomas Knipfer, Prüfer

Reinhard Mende, Prüfer

2.3 Abkürzungsverzeichnis

Im nachfolgenden Bericht werden folgende Abkürzungen verwendet:

LKR = Landkreis

KSK = Kreissparkasse

KSA = Kreis- und Strategieausschuss

KT = Kreistag

LSV Ausschuss = Ausschuss für Liegenschaften, Schulbauten und Vergaben

AL 1 = Abteilungsleitung 1

AL Z = Leitung ehemalige Zentralabteilung Z

AL F = Leitung ehemalige Fachabteilung F

SG 13 = Sachgebiet 13, Liegenschaften

Alle im Bericht angegebenen Euro-Beträge sind brutto, soweit sie nicht ausdrücklich mit netto bezeichnet sind.

3. Chronologie der wesentlichen Ereignisse

Datum	Ereignis
17.03.2016	LSV-Ausschuss: Vorstellung der Machbarkeitsstudie für die Aufstockung des Nordtrakts des Landratsamtes. Aufnahme des Projektes in die „Warteliste“ mit der Möglichkeit, dieses dann in den Haushalt 2017 aufnehmen zu können.
27.05.2016	Besichtigung des Gebäudes der Kreissparkasse (KSK) durch externes Büro FL. und Mitarbeiter LRA
23.06.2016	Besichtigung des Gebäudes der Kreissparkasse (KSK) durch die externen Büros FL., IB.L., P&K und Mitarbeiter LRA
11.07.2016	Beschluss des KSA: Aufnahme von Kaufverhandlungen mit der Kreissparkasse und Erstellung eines Nutzungs- und Finanzierungskonzeptes für die Standorte Eichthalstraße und Sparkassenplatz.
13.07.2016	Mail [REDACTED] an Landrat wg. kurz- und mittelfristiger Kosten
13.07.2016 bis 24.10.2016	keine weitere Einbindung des [REDACTED] bis zur Kaufentscheidung des Landkreises am 24.10.2016
10.10.2016	Empfehlungsbeschluss des KSA zu Gunsten des Kaufes
24.10.2016	KT beschließt Kauf
15.11.2016	Erweitertes [REDACTED] Jourfix: Voraussetzung für teilweise Vermietung ist Klärung des Eigenbedarfs
09.02.2017	Landrat unterzeichnet Notarvertrag
22.02.2017	Hausinterne Umfrage des Landrats an Mitarbeiter zu Raumbedarf
24.04.2017	KSA genehmigt Notarurkunde
17.05.2017	AN unterzeichnet den vom Landrat am 21.03.2017 unterzeichneten Architektenvertrag
01.06.2017	Besichtigung des Gebäudes der Kreissparkasse (KSK) durch LSV-Ausschuss
06.07.2017	Ortstermin. Ergebnis lt. Protokoll: Weiterhin fehlt ein konkretes Nutzerkonzept
18.10.2017	LSV-Ausschuss billigt Vorentwurf konkludent durch Billigung der Kosten (5.390.727,11 €) für die Haushaltsplanung
21.12.2017	Sprinklerprüfung im Auftrag der KSK
13.03.2018	LSV-Ausschuss nimmt Antworten der Verwaltung zu Fragen zum Zwei-Häuser-Konzept zur Kenntnis
11.04.2018	Beschluss des LSV-Ausschusses: Fragen zum Zwei-Häuser-Konzept aus der Sitzung des Kreistages vom 18.12.2017 ausreichend beantwortet

-
- 11.04.2018 Beschluss des LSV-Ausschusses: Der Raumbedarf in den Gebäuden des Landratsamtes für die Landkreismitarbeiter wird bestätigt.
- 11.04.2018 Beschluss des LSV-Ausschusses: Die Tiefgarage des Kreissparkassengebäudes wird aufgrund der hohen Investitionskosten und des hohen organisatorischen Aufwands nicht für die öffentliche Nutzung freigegeben.
- 11.04.2018 Beschluss des LSV-Ausschusses: Beauftragung der Ausführung der Betonsanierung in der Tiefgarage
- 18.06.2018 Landrat unterzeichnet Nutzungsvereinbarung mit der KSK
- 25.06.2018 Entwurf Sitzungsvorlage für Sitzung LSV-Ausschuss am 18.07.2018. Diese weist ohne Puffer 15.116.981 € kurz- und mittelfristige Kosten aus
- 18.07.2018 Endgültige Sitzungsvorlage für Sitzung LSV-Ausschuss am 18.07.2018. Danach ergeben sich nur 13.723.650 € für die kurz- und mittelfristig zu erwartenden Kosten (8.982.650 € + 351.000 € + 4.390.000 €) ohne Puffer
- 18.07.2018 Empfehlungsbeschluss des LSV-Ausschusses: Die Mehrkosten i.H. von 4.327.030 € werden im Haushalt 2019 ff. als Investitionskosten berücksichtigt. Damit erhöhen sich die Investitionskosten für den Bezug des Gebäudes von 6.803.150 € auf 11.130.180 €.
- 18.07.2018 Vorstellung der Entwurfsplanung und der berechneten Kosten im LSV-Ausschuss

Die weitere Entwicklung der Kosten seit dem 18.07.2018 ist nicht Gegenstand der Sonderprüfung, sie wird nur der Vollständigkeit halber im nachfolgenden Abschnitt 4 mit aufgeführt.

4. Darstellung der Kostenentwicklung

Zwischen Mai 2016 und Juli 2018 sind folgende Meilensteine der Kostenentwicklung zu benennen:

4.1 Kostenstand vor Kaufentscheidung

In seiner Sitzung am 24.10.2016 beschloss der KT, den Landrat zu ermächtigen, den Notarvertrag für den Ankauf des Kreissparkassengebäudes am Sparkassenplatz in Ebersberg zum Kaufpreis von 12,1 Mio € zu unterzeichnen. Die Kaufurkunde war dem KSA nach Unterschrift durch den Landrat zur Genehmigung vorzulegen. In der Sitzungsvorlage für den KSA vom 10.10.2016 und für den KT vom 24.10.2016 werden bei den Auswirkungen auf den Haushalt „ca. 3,3 Mio € für die Gebäudeanpassungen“ genannt. Hierzu passend hat lt. Protokoll zur Sitzung des KT am 24.10.2016 auf eine Frage zur Finanzierung [REDACTED] ausgeführt, dass bisher „nur 3,3 Mio € Umbaukosten vorgesehen seien“. Ob die von dem mit der Bestandsuntersuchung beauftragten Freiberufler ermittelten mittelfristigen Kosten i.H. von 2,6 Mio € in den zuständigen Gremien benannt wurden, ist nicht schriftlich dokumentiert.

4.2 Kostenstand zur Vorplanung

Die Sitzungsvorlage der Verwaltung für den LSV-Ausschuss vom 18.10.2017 enthielt einen Ansatz von ca. 3,9 Mio € für kurzfristige Maßnahmen, die für die Nutzung des KSK-Gebäudes unbedingt erforderlich sind. Zusätzlich wurden verschiedene „Maßnahmenpakete“ angeführt, die für den Bezug des Gebäudes nicht erforderlich, jedoch „sinnvoll“ bzw. „wünschenswert“ sind aber auch erst als mittelfristige Maßnahmen später ausgeführt werden können. Hierbei handelt es sich um die als „Variante Min“ und „Variante Max“ bezeichneten Maßnahmenpakete mit zusätzlichen Kosten i.H. von 775 T€ bzw. 1,49 Mio €. In der Sitzungsvorlage empfiehlt die Verwaltung, die Kosten noch um 10 % auf Grund der Ungenauigkeit der Vorplanung und um 3 % auf Grund der Baupreissteigerung zwischen dem Jahr der Kostenschätzung (2017) und der voraussichtlichen Umsetzung (2018) zu erhöhen. Abweichend hiervon wird in der Übersicht der Anlage 1 zur Sitzungsvorlage bei der Endsumme nur eine Erhöhung um 10 % angesetzt. Die zusätzliche Erhöhung um 3 % auf Grund der Baupreissteigerung geht nicht in die Berechnung ein. Der LSV-Ausschuss beschloss am 18.10.2017, die kurzfristigen Maßnahmen, die zur Inbetriebnahme des Gebäudes unabdingbar sind, zur Kenntnis zu nehmen. Diese waren lt. Protokoll der Sitzung auf 3.900.727,11 € beziffert. Weiter beschloss der Ausschuss „Neben den in der „Variante Min“ als sinnvoll umzusetzende Maßnahmen“ (lt. Protokoll auf 775.000 € beziffert) „werden folgende Mittel zusätzlich bereitgestellt:

– <i>Zusätzliche Trennwände im 1. und 2. OG</i>	220.000 €
– <i>Bürgerbüro Optimum</i>	75.000 €
– <i>Tiefgarage Teil 2</i>	420.000 €“

Insgesamt wurden damit zu diesem Zeitpunkt Kosten von 5.390.727,11 € für kurzfristig erforderliche Maßnahmen, die zur Inbetriebnahme des Gebäudes erforderlich sind, gebilligt. Gemäß einem internen Aktenvermerk der Liegenschaftsverwaltung von Anfang Oktober 2017 musste jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt mit Kosten für kurz- und mittelfristige Maßnahmen i.H. von ca. 11,5 Mio € gerechnet werden.

4.3 Kostenstand zur Entwurfsplanung

Laut Sitzungsvorlage wurde dem LSV-Ausschuss in der Sitzung am 18.07.2018 die Entwurfsplanung vorgestellt.

Der LSV-Ausschuss fasste folgenden Beschluss:

1. *Die derzeit im Haushalt eingeplanten Mittel für den Einzug in das Gebäude erhöhen sich von 6.803.150 € um 4.327.030 € auf 11.130.180 €. Hierin sind folgende Positionen berücksichtigt:*
 - *Mehrkosten insb. für Brandschutz, Schadstoffsanierung* 2.179.500 €
 - *Sicherheitspuffer (20 % aus 8.982.650 €)* 1.796.530 €
 - *Sonnenschutz, Schallschutz, Beleuchtung* 351.000 €
2. *Die Fraktionen werden gebeten, das Thema bis zu den Beratungen im Herbst noch einmal zu diskutieren.*
3. *Zu diesem Thema wird eine Sondersitzung des LSV-Ausschusses im September 2018 einberufen.*

Dem Kreis- und Strategieausschuss wird folgender Beschluss vorgeschlagen:

Dem Kreistag wird folgender Beschluss vorgeschlagen:

Die Mehrkosten in Höhe von 4.327.030 € werden im Haushalt 2019 ff. als Investitionskosten berücksichtigt. Damit erhöhen sich die Investitionskosten für den Bezug des Gebäudes von 6.803.150 € auf 11.130.180 €.“

Zusätzlich wird in der Sitzungsvorlage unter „Mittelfristige Maßnahmen“ darauf hingewiesen, dass in den nächsten fünf bis 10 Jahren mit zusätzlichen Modernisierungsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf der Gebäudetechnik zu rechnen sein wird. Hierfür werden von der Verwaltung Kosten i.H. von ca. 4,39 Mio € (Kostenstand 2018) genannt.

4.4 Weitere Entwicklung der Kostenprognosen

Wir haben unsere Prüfung der Kostenentwicklung auf den Zeitraum bis zur Anfrage des Landkreises bei uns (02.08.2018) beschränkt. Der Vollständigkeit halber stellen wir die weitere Entwicklung aber cursorisch im Folgenden dar.

In der Sitzung des LSV-Ausschusses am 24.09.2018 wurde für die Generalsanierung des Gebäudes die Summe von **20 Mio €** genannt. In diesen Kosten ist eine „energetische Generalsanierung“ noch nicht enthalten.

Das zwischenzeitlich zusätzlich vom Landkreis beauftragte Büro für Projektsteuerung K. stellte in der Sitzung die nachfolgenden verschiedenen Varianten für den Umgang mit dem KSK-Gebäude und die damit zusammenhängenden Kostenprognosen vor:

- Zwei-Häuser-Konzept:
 - Entkernung und Sanierung Bestand einschließlich TG:
34,7 Mio € zzgl. Ansatz für „Risikomanagement“ (25 %) 8,7 Mio €
Gesamt: 43,3 Mio €
 - Abbruch OGs und EG und Neubau, Sanierung TG:
43,3 Mio € zzgl. Ansatz für „Risikomanagement“ (25 %) 10,3 Mio €
Gesamt: 53,6 Mio € (in der Präsentation und im Protokoll 51,6 Mio €)
- Ein-Haus-Konzept:
 - Entkernung und Sanierung Bestand einschließlich TG und Erweiterung:
68,3 Mio € zzgl. Ansatz für „Risikomanagement“ (25 %) 17,1 Mio €
Gesamt: 85,3 Mio €
 - Abbruch OGs und EG und Neubau, Sanierung TG:
78 Mio € zzgl. Ansatz für „Risikomanagement“ (25 %) 19,5 Mio €
Gesamt: 97,5 Mio €

(Alle Angaben gerundet)

5. Prüfungsfeststellungen

5.1 Kostenentwicklung

Von der Kostenprognose zur Voruntersuchung als Grundlage für die Kaufentscheidung (Stand 12.07.2016) über die Kostenschätzung zur Vorplanung (Stand 18.10.2017) bis zur Kostenberechnung zur Entwurfsplanung (Stand 18.07.2018) stiegen die ermittelten Gesamtkosten (Kurz- und Mittelfristige Kosten) von ca. 5,9 Mio € (ca. 5,7 Mio € nur Maßnahmen KSK-Gebäude) über 11,043 Mio € auf 15,633 Mio €. Dies entspricht einem prozentualen Anstieg von der Kostenprognose zur Kostenschätzung von ca. 87 %. Gegenüber der Kostenschätzung stiegen die Werte der Kostenberechnung um ca. 42 % an. Die Ursachen für die jeweiligen Kostensteigerungen werden im nachfolgenden Abschnitt 5.2 dargestellt.

5.1.1 Kostenprognose zur Voruntersuchung als Grundlage für die Kaufentscheidung

Mit Datum 12.07.2016 legte der mit der Voruntersuchung beauftragte Freiberufler eine Zusammenfassung der zu erwartenden kurz- und mittelfristigen Kosten vor. Diese schließt mit Kosten i.H. von ca. 3,3 Mio € für die kurzfristigen Kosten und mit ca. 2,6 Mio € für die mittelfristigen Kosten ab. Zieht man die angesetzten Umzugskosten und die Kosten für den Rückbau und die Ertüchtigung der Mietobjekte ab, so verbleiben bei den kurzfristigen Kosten 3,13 Mio € für bauliche Maßnahmen und für Maßnahmen an der technischen Gebäudeausrüstung. Die angeführten Kostenansätze wurden um einen Aufschlag von 30 % für die Kompensation einer Kostenungenauigkeit erhöht und können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Kostengruppe	Bezeichnung		Ansatz	
			Kostenprognose 12.07.2016	Kostenprognose 12.07.2016 Nur KSK-Gebäude
KG 300	Bauwerk - Baukonstruktionen			
	Umbaukosten Büros 1. und 2. OG	KF*	120.000,00 €	120.000,00 €
KG 300	Umbaukosten Schalterhalle und Schalerraum	KF	200.000,00 €	200.000,00 €
KG 300	Sanierung TG	KF	500.000,00 €	500.000,00 €
KG 300	Erneuerung Schließanlage	KF	250.000,00 €	250.000,00 €
KG 300/400	Vorbeugender Brandschutz	MF*	300.000,00 €	300.000,00 €
KG 400	Bauwerk - Technische Anlagen	KF	430.000,00 €	430.000,00 €
		MF	1.500.000,00 €	1.500.000,00 €
KG 450	Fernmelde- und informations- technische Anlagen (hier EDV)	KF	910.000,00 €	910.000,00 €
		MF	200.000,00 €	200.000,00 €
KG 300	Rückbau und Ertüchtigung Mietob- jekte (nicht KSK-Gebäude)	KF	100.000,00 €	
	Umzugskosten Mitarbeiter/Stand- orte (nicht KSK-Gebäude)	KF	45.000,00 €	
Zwischensumme Kosten kurzfristig		KF	2.555.000,00 €	2.410.000,00 €
Zwischensumme Kosten mittelfristig		MF	2.000.000,00 €	2.000.000,00 €
Ansatz für Kostenungenauigkeit (Zuschlag i.H. von 30%)		KF	766.500,00 €	723.000,00 €
		MF	600.000,00 €	600.000,00 €
Zusammenfassung Kosten kurzfristig		KF	3.321.500,00 €	3.133.000,00 €
Zusammenfassung Kosten mittelfristig		MF	2.600.000,00 €	2.600.000,00 €
Gesamt			5.921.500,00 €	5.733.000,00 €

KF = kurzfristig

MF = mittelfristig

Die Ansätze für die Technische Gebäudeausrüstung wurden aus dem Beitrag des mit der Voruntersuchung beauftragten Fachplaners übernommen und zusammengefasst. Die Gliederung in die einzelnen Kostengruppen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Kosten- gruppe	Bezeichnung		Ansatz Kostenprognose vom 12.07.2016 oberer Wert
KG 400	Bauwerk - Technische Anlagen		
KG 410	Abwasser-, Wasser-, Gasanlagen	KF	70.000,00 €
		MF	100.000,00 €
KG 420	Wärmeversorgungsanlagen	KF	40.000,00 €
		MF	150.000,00 €
KG 430	Lufttechnische Anlagen	KF	150.000,00 €
		MF	400.000,00 €
KG 440	Starkstromanlagen (kein Bestandteil Untersuchung)	KF	
		MF	
KG 450	Fernmelde- und informations- technische Anlagen (siehe Beitrag Gutachter Gebäude)	KF	
		MF	
KG 470	Nutzungsspezifische Anlagen	KF	50.000,00 €
		MF	120.000,00 €
KG 480	Gebäudeautomation	KF	
		MF	300.000,00 €
KG 490	Sonstige Maßnahmen für technische Anlagen	KF	
		MF	
Zusammenfassung Kosten kurzfristig		KF	310.000,00 €
Zusammenfassung Kosten mittelfristig		MF	1.070.000,00 €
Pauschaler Ansatz für anfallende Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Arbeiten KG 400 (10%)		KF	31.000,00 €
		MF	107.000,00 €
Pauschaler Ansatz für Baunebenkosten (30%)		KF	93.000,00 €
		MF	321.000,00 €
Zusammenfassung Kosten kurzfristig		KF	434.000,00 €
Zusammenfassung Kosten mittelfristig		MF	1.498.000,00 €
Gesamt			1.932.000,00 €

Auf S. 12 des Berichts über die Ergebnisse der Voruntersuchung heißt es, dass bestimmte Anlagen der technischen Gebäudeausrüstung nach einer Nutzungsdauer von 25 Jahren (aus statistischer Sicht) am Ende des Nutzungszyklus stehen. Betroffen hiervon seien die Heizung (KG 420), die Raumluftechnik (KG 430 - Lufttechnische Anlagen), die Starkstromanlagen (KG 440), Fernmeldetechnische Anlagen (KG 450 - fernmelde- und informationstechnische Anlagen), Aufzugsanlagen (KG 461) und die Abfallentsorgungsanlagen (KG 478). Der Verfasser nennt für die Erneuerung dieser Anlagen keine konkreten Kosten. Selbst wenn technische Anlagen in der Praxis länger genutzt werden können, als dies die statistischen Nutzungszyklen erwarten lassen, kann aus diesem Hinweis auf einen zukünftigen Investitionsbedarf für die technische Gebäudeausrüstung geschlossen werden.

5.1.2 Kostenschätzung zur Vorplanung

In der Sitzung des LSV-Ausschusses vom 18.10.2017 wurde den Mitgliedern der „Vorentwurf“ (Bezeichnung lt. Präsentation) vom beauftragten Architekten vorgestellt. Die Präsentation enthält Kosten für kurzfristige Maßnahmen i.H. von 3,9 Mio €. Mit der Sitzungsvorlage wurden den Mitgliedern zusätzliche Informationen bzgl. weiterer „Maßnahmenpakete“ im Umfang von 775 T€ („Variante Min“) bzw. 1,49 Mio € („Variante Max“) übermittelt (Siehe hierzu auch Abschnitt 4.2). Gleichzeitig erhielten wir im Rahmen unserer Sonderprüfung eine tabellarische Übersicht (Bezeichnung „LRA-KSK Kostenentwicklung“, Dateibezeichnung „KK180911 VU-VEg“) mit einem Kostenvergleich der Voruntersuchung mit der „Vorentwurfsplanung“. Bei den Kosten der „Vorentwurfsplanung“ wird Bezug genommen auf eine „Kostenschätzung Stand LSV 18.10.2017“. Diese Kostenschätzung zur „Vorentwurfsplanung“ schließt bei den kurzfristigen Maßnahmen mit einem Ansatz von ca. 5,388 Mio € ab. Für mittelfristige Maßnahmen sind 5,655 Mio € enthalten. Insgesamt ergeben sich somit Kosten i.H. von 11,043 Mio €. Diese Summe entspricht in etwa dem Ansatz im Aktenvermerk der Liegenschaftsverwaltung vom 06.10.2017 i.H. von 11 Mio €. Gegenüber der Kostenprognose als Grundlage der Kaufentscheidung ergeben sich in dieser Kostenschätzung die Veränderungen wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Kosten- gruppe	Bezeichnung		Ansatz		Differenz
			Kosten- schätzung 18.10.2017	Kosten- prognose 12.07.2016	
KG 300	Bauwerk - Baukonstruktionen (Bezeichnung als "Architektur")	KF*	1.731.429,67 €	363.801,71 €	1.367.627,96 €
		MF*	1.534.480,05 €	107.000,00 €	1.427.480,05 €
KG 300	Sanierung TG (gesond. Ansatz)	KF	499.400,01 €	500.000,00 €	- 599,99 €
KG 400	Bauwerk - Technische Anlagen				
KG 410	Abwasser-, Wasser-, Gasan- lagen	KF	137.718,70 €	91.000,00 €	46.718,70 €
		MF	101.447,49 €	132.600,01 €	- 31.152,52 €
KG 420	Wärmeversorgungsanlagen	KF	85.501,50 €	51.999,99 €	33.501,51 €
		MF	185.461,50 €	195.000,00 €	- 9.538,50 €
KG 430	Lufttechnische Anlagen	KF	367.940,00 €	195.000,00 €	172.940,00 €
		MF	1.247.598,00 €	520.000,00 €	727.598,00 €
KG 440	Starkstromanlagen	KF	377.148,28 €		377.148,28 €
		MF	404.826,89 €		404.826,89 €
KG 450	Fernmelde- und informations- technische Anlagen	KF	1.041.231,42 €	1.160.000,00 €	- 118.768,58 €
		MF	31.735,54 €	501.500,00 €	- 469.764,46 €
KG 470	Nutzungsspezifische Anlagen	KF	83.228,60 €	65.000,00 €	18.228,60 €
		MF	250.000,00 €	156.000,00 €	94.000,00 €
KG 480	Gebäudeautomation	KF	88.393,20 €		88.393,20 €
		MF	919.060,80 €	390.000,00 €	529.060,80 €
KG 490	Sonstige Maßnahmen für technische Anlagen	KF	24.958,68 €		24.958,68 €
		MF	13.913,27 €		
KG 700	Baunebenkosten	KF	951.533,12 €	711.400,03 €	240.133,09 €
		MF	966.758,06 €	597.900,02 €	368.858,04 €
Zusammenfassung Kosten kurzfristig		KF	5.388.483,18 €	3.138.201,73 €	2.250.281,45 €
Zusammenfassung Kosten mittelfristig		MF	5.655.281,60 €	2.600.000,03 €	3.041.368,30 €
Gesamt			11.043.764,78 €	5.738.201,76 €	5.291.649,75 €

KF = kurzfristig

MF = mittelfristig

Gegenüber der Kostenprognose zur Voruntersuchung sind die kurz- und mittelfristigen Kosten gemäß der Kostenschätzung zur „Vorentwurfsplanung“ um ca. 5,3 Mio € angestiegen. Die Kostensteigerung bei den kurzfristigen Kosten ist in der Darstellung nicht auf die einzelnen Bauleistungen, sondern auf die verschiedenen räumlichen Bereiche (Büros 1. und 2. OG, EG, 1. und 2. UG) aufgeteilt. In den Erläuterungen ist jedoch bei allen Bereichen der „Brandschutz“ angeführt. Dies spiegelt auch die Aussage in der

Sitzungsvorlage für den LSV-Ausschuss am 18.10.2017 wieder. Hier wurde als Hauptgrund für die Kostensteigerung der zusätzliche erforderliche Aufwand für Brandschutzmaßnahmen i.H. von ca. 1,1 Mio € genannt. Bei der technischen Gebäudeausrüstung führt die Aufnahme eines Ansatzes für die Elektrotechnik (hier KG 440 Starkstromanlagen) zu einer Erhöhung der Kosten i.H. von ca. 377 T€. Eine weitere deutliche Steigerung der Kosten für die Technische Gebäudeausrüstung wurde zudem mit ca. 170 T€ für die Lufttechnischen Anlagen (KG 430) ermittelt (beides kurzfristige Kosten). Bei den mittelfristigen Kosten ergaben sich die größten einzelnen Kostensteigerungen für die Erneuerung der Sonnenschutzanlagen und für den Fassadenanstrich (ca. 570 T€) und für die Renovierung des 1. und 2. OGs (ca. 256 T€). Auch im Bereich der Technischen Gebäudeausrüstung ergaben sich bei den Kostengruppen 430 Lufttechnische Anlagen (ca. 727 T€), 470 Nutzungsspezifische Anlagen (ca. 100 T€) und 480 Gebäudeautomation (ca. 529 T€) deutlich höhere Ansätze für die ermittelten Kosten.

5.1.3 Kostenberechnung zur Entwurfsplanung

In der Sitzung des LSV-Ausschusses vom 18.07.2018 wurde den Mitgliedern die Entwurfsplanung vom beauftragten Architekten vorgestellt. Die Präsentation enthielt auch eine Darstellung der Änderungen der Entwurfsplanung gegenüber dem „Vorentwurf“ und der damit verbundenen Mehrkosten sowie einen Beschlussvorschlag zur Billigung der Mehrkosten i.H. von 4,327 Mio €, wodurch sich die gebilligten „Investitionskosten“ gesamt auf 11,13 Mio € erhöht hätten (Siehe hierzu auch Abschnitt 4.3). Gleichzeitig liegt uns ein „Erläuterungsbericht Gebäude und Innenräume Entwurf“ mit einer Kostenberechnung nach DIN 276-1 (2008-12) bis zur dritten Gliederungsebene (Stand 01.07.2018) über die Kostengruppen 300 Bauwerk-Baukonstruktionen bis 700 Baubenenkosten des beauftragten Architekturbüros vor. Diese Kostenberechnung enthält erstmals auch explizite Ansätze für die KGr. 500 Außenanlagen (48.492,50 €) und das Honorar des zugehörigen Objektplaners (11.210,99 €) und die KGr. 600 Ausstattung und Kunstwerke (11.900,00 €) und schließt mit Kosten i.H. von insgesamt 15,029 Mio € ab. Auch zum Thema Kostenberechnung zur Entwurfsplanung erhielten wir im Rahmen unserer Sonderprüfung eine tabellarische Übersicht (Bezeichnung „LRA-KSK Kostenentwicklung“, Dateibezeichnung „KK180911 VEg-E“) mit einem Kostenvergleich der „Vorentwurfsplanung“ mit der Entwurfsplanung. Bei den Kosten der Entwurfsplanung wird Bezug genommen auf eine „Kostenberechnung Stand LSV 18.07.2018“. Diese Kostenberechnung enthält keine Aussagen zu den KGr. 500 und 600 und schließt bei den kurzfristigen Maßnahmen mit einem Ansatz von ca. 7,929 Mio € ab. Für mittelfristige Maßnahmen sind ca. 6,685 Mio € enthalten. Für die KMF-Sanierung ist ein weiterer Ansatz von ca. 1,019 Mio € aufgenommen worden. Insgesamt ergeben sich somit Kosten i.H. von 15,633 Mio €. Gegenüber der Kostenschätzung zur „Vorentwurfsplanung“ (Stand LSV 18.10.2017) ergeben sich die Veränderungen wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Kosten- gruppe	Bezeichnung		Ansatz		Differenz
			Kosten- berechnung** 18.07.2018	Kosten- schätzung 18.10.2017	
KG 300	Bauwerk - Baukonstruktionen (Bezeichnung als "Architektur")	KF*	2.445.993,88 €	1.731.429,67 €	714.564,21 €
		MF*	1.870.824,63 €	1.534.480,05 €	336.344,58 €
KG 300	Sanierung TG (gesond. Ansatz)	KF	377.453,83 €	499.400,01 €	- 121.946,18 €
KG 400	Bauwerk - Technische Anlagen				
KG 410	Abwasser-, Wasser-, Gasanlagen	KF	156.999,08 €	137.718,70 €	19.280,38 €
		MF	141.447,49 €	101.447,49 €	40.000,00 €
KG 420	Wärmeversorgungsanlagen	KF	106.183,70 €	85.501,50 €	20.682,20 €
		MF	200.461,50 €	185.461,50 €	15.000,00 €
KG 430	Lufttechnische Anlagen	KF	315.998,55 €	367.940,00 €	- 51.941,45 €
		MF	1.262.598,00 €	1.247.598,00 €	15.000,00 €
KG 440	Starkstromanlagen	KF	613.562,81 €	377.148,28 €	236.414,53 €
		MF	593.602,38 €	404.826,89 €	188.775,49 €
KG 450	Fernmelde- und informationstechnische Anlagen	KF	1.484.582,12 €	1.041.231,42 €	443.350,70 €
		MF		31.735,54 €	- 31.735,54 €
KG 470	Nutzungsspezifische Anlagen	KF	486.205,44 €	83.228,60 €	402.976,84 €
		MF	276.000,00 €	250.000,00 €	26.000,00 €
KG 480	Gebäudeautomation	KF	150.699,22 €	88.393,20 €	62.306,02 €
		MF	1.115.015,80 €	919.060,80 €	195.955,00 €
KG 490	Sonstige Maßnahmen für technische Anlagen	KF	41.650,00 €	24.958,68 €	16.691,32 €
		MF		13.913,27 €	- 13.913,27 €
KG 700	Baunebenkosten	KF	1.749.697,65 €	951.533,12 €	798.164,53 €
		MF	1.225.409,63 €	966.758,06 €	258.651,57 €
	KMF-Sanierung		1.019.587,42 €		1.019.587,42 €
Zusammenfassung Kosten kurzfristig		KF	7.929.026,28 €	5.388.483,18 €	2.540.543,10 €
Zusammenfassung Kosten mittelfristig		MF	6.685.359,43 €	5.655.281,60 €	1.030.077,83 €
Zusätzlicher Ansatz KMF-Sanierung			1.019.587,42 €		1.019.587,42 €
Gesamt			15.633.973,13 €	11.043.764,78 €	4.590.208,35 €

KF* = kurzfristig

MF* = mittelfristig

**bei den mittelfristigen Maßnahmen wird nicht der Begriff Kostenberechnung, sondern der Begriff „fortgeschriebene Kostenschätzung“ verwendet.

Die gegenüber der Kostenschätzung zur „Vorentwurfsplanung“ um ca. 4,6 Mio € angestiegenen kurz- und mittelfristigen Kosten sind gemäß der Präsentation des Architekten zur Sitzung des LSV am 18.07.2018 schwerpunktmäßig auf die nachfolgenden zusätzlichen oder deutlich umfangreicheren Einzelmaßnahmen zurückzuführen:

- Sanierung der Sprinkleranlage
- Einbau einer flächendeckenden Brandmeldeanlage zur Kompensation der Brandschutzmängel.
- Schadstoffsanierung im Bereich der abgehängten Decken und Gipskartonwänden (Ausbau und Ersatz KMF). Im Zusammenhang mit der Entfernung der KMF ergeben sich auch deutlich gestiegene Kosten auf Grund von Demontagen und Anpassungen bei der Elektroinstallation (KG 440).
- Verschiedene bauliche Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und des Schallschutzes.

5.2 Ursachen der Kostenentwicklung

TZ 1 Vor der Kaufentscheidung im Oktober 2016 wurden der Raumbedarf und die tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten der Räume des ehemaligen Verwaltungsgebäudes der KSK nicht hinreichend ermittelt. Erst im Lauf der nach dem Kauf eingeleiteten Planungen wurden die Bedarfsplanung und das Nutzungskonzept konkretisiert. Die in diesem Zug stetig anwachsenden Anforderungen an den Bauumfang führten zusammen mit den anfänglich nicht eingeplanten Sanierungsleistungen zu den aufgetretenen Kostensteigerungen. Die zusätzlichen Sanierungsleistungen sind überwiegend eine Folge der nicht ausreichenden Untersuchung des Bestands. Bei sachgerechtem Vorgehen wären die höheren Kosten weitgehend von vornherein erkennbar gewesen.

5.2.1 Ermittlung des Raumbedarfs

In der E-Mail des damaligen [REDACTED] vom 30.05.2016 an den Landrat wird mitgeteilt, dass das Landratsamt insgesamt über rd. 440 Arbeitsplätze verfüge, davon 330 im Landratsamt-Hauptgebäude und rd. 110 in den Außenstellen. Der Mail beigefügt sind drei Flächenübersichten (Landratsamt-Hauptgebäude, Außenstellen, Vergleich Landratsamt + Außenstellen mit KSK-Gebäude). Im Ergebnis wird festgestellt, dass die Außenstellen im KSK-Gebäude untergebracht werden könnten, nicht aber das „ganze“ Landratsamt.

Dies korrespondiert mit der „Voruntersuchung zur Umnutzung des Kreissparkassengebäudes“ des Büro FI. vom 12.07.2016, worin von einer möglichen Unterbringung von rd. 119 bis rd. 207 Arbeitsplätzen (je nach Einteilung der Büros anhand des Achsrasters der Fassade des KSK-Gebäudes) ausgegangen wird.

Auf den künftigen Gesamt-Raumbedarf des Landratsamtes geht weder die genannte E-Mail noch die Ausarbeitung des mit der Voruntersuchung beauftragten Büro FI. ein.

Mit E-Mail vom 14.11.2018 fragten wir nach einer vor dem Kaufzeitpunkt erstellten, alle Dienststellen des LRA umfassenden Ermittlung des künftigen Raumbedarfs. [REDACTED] verwies mit E-Mail vom 27.11.2018 darauf, dass in der LSV-Ausschusssitzung vom 17.03.2016 im Zuge der Vorstellung der Machbarkeitsstudie zur Aufstockung des Nordtrakts mit ca. 60 zusätzlich möglichen Arbeitsplätzen darauf hingewiesen wurde, dass diese für die Stellenplanerhöhungen ab 2017 nicht ausreichen würde. Konkrete Zahlen oder nachvollziehbare Unterlagen für den damals prognostizierten (weiteren) Bedarf erhielten wir nicht. Die dem Antwort-Mail beigelegten Unterlagen enthalten hierzu jedenfalls keine Informationen. Daraus ist lediglich zu entnehmen, dass der damalige [REDACTED] am 21.09.2016 (kurz vor der Entscheidung zum Kauf, KSA 10.10.2016, KT 24.10.2016) einen Katalog zur Abfrage des Bedarfs in den Arbeitseinheiten verschickte. Die Sammlung der Rückmeldungen datiert ausweislich des Dateinamens „Anlage03_16 10 25 Rückmeldungen...“ vom 25.10.2016 (also nach Kaufentscheidung). Soweit wir die zahlreichen Rückmeldungen überblicken konnten, wurden in Summe rd. 930 m² mehr Bürofläche beantragt. Eine Bewertung des mit den Rückmeldungen beantragten zusätzlichen Raumbedarfs wurde uns nicht übergeben. Insofern ist nicht ersichtlich, wie viel Personal auf welcher Fläche unterzubringen war.

Am 21.12.2016 verfassten die Sozialpädagogen einen gemeinsamen Brief, in dem sie Einzelbüros beantragten. Daraufhin wurde eine weitere Raumbedarfsbefragung durchgeführt (siehe Mail des Landrats vom 22.02.2017).

Im weiteren Verlauf erfolgte die Ermittlung des Raumbedarfs parallel zur Entwicklung des Nutzungskonzeptes für das KSK-Gebäude bzw. des „2-Häuser-Konzeptes“ (siehe nächster Unterpunkt).

Insgesamt ist festzustellen, dass vor dem Kauf des KSK-Gebäudes keine hinreichende Bedarfsermittlung erfolgte, sondern nur grob abgeschätzt wurde, ob mit dem Kauf eine Auflösung der Außenstellen möglich wäre (Stichwort „2-Häuser-Konzept“).

5.2.2 Nutzungskonzept für das KSK-Gebäude

Der KSA beschloss am 11.07.2016: „Die Verwaltung wird beauftragt, dem KSA / KT bis zur nächsten Beratung ein Nutzungs- und Finanzierungskonzept für die beiden Standorte (Eichthalstraße und Sparkassenplatz) vorzulegen.“

Gemäß der Vorlage zu den kaufentscheidenden Sitzungen des LSV-Ausschuss vom 10.10.2016 bzw. des Kreistags vom 24.10.2016 beschränkte sich das Nutzungskonzept auf Folgendes: „Gesetzt ist die Situierung des Bürgerbüros und der Zulassungsstelle in der bisherige Schalterhalle, gegebenenfalls ergänzt durch einen großen Raum im Anschluss an die Schalterhalle.“

Die übrige Nutzung war nach der o.a. Sitzungsvorlage noch nicht geklärt („... entwickelt die Arbeitsgruppe...mehrere Varianten. Eine Grobfestlegung der Raumzuordnung könnte bis zum Jahreswechsel gelingen.“).

Dass das Nutzungskonzept zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung noch rudimentär war, ergibt sich auch aus der „Voruntersuchung zur Umnutzung des Kreissparkasengebäudes als Landratsamt Ebersberg“ des Büros FI. vom 12.07.2016, welche zwar anhand des Gebäudegrobrasters von einer möglichen Unterbringung von 119 bis 207 Arbeitsplätzen ausgeht, gleichzeitig aber auf S. 7 einschränkt: „In der Kostenzusammenstellung wird pauschal von 10 Trennwänden incl. Türen etc. ausgegangen. **Erst nach einer Bauaufnahme und einem anschließenden Belegungsvorschlag sind genauere Kostenansätze möglich.**“ (Hervorhebung durch BKPV)

Ferner weist das Büro FI. auf S. 8 seiner Ausarbeitung darauf hin, dass für die beiden großräumigen Bereiche Schalterhalle und Schalterraum ein konkretes Belegungskonzept fehle und daher von pauschalen Kostenansätzen ausgegangen werde.

Am 27.01.2017 erfolgte die erste Besprechung einer LRA-internen Projektgruppe zu den Themen „Bürgerbüro“ und „Großplanung 2-Häuser-Raumkonzept“. Die zweite Besprechung der Projektgruppe fand am 17.02.2017 statt; dem Protokoll ist zu entnehmen, dass wegen widerstreitender Interessen noch kein klares Nutzungskonzept abgestimmt wurde. Ab März 2017 wurden die externen Planer beauftragt und mit einbezogen, im weiteren Verlauf fanden mehrere Besprechungen zur Raumplanung und zum Nutzungskonzept statt, verschiedene Varianten wurden ausgearbeitet und diskutiert. Hieraus ergab sich z.B., dass mehr Trennwände als ursprünglich gedacht anfielen (siehe Mail vom 06.06.2017). Im Mail vom 06.07.2017 stellt der Architekt fest, dass „noch verschiedene Interessen kollidieren, die einem finalen Vorentwurf entgegen stehen.“ und dass zum Thema Nutzungskonzepte noch kein Sachstand vorliege, der ihn und die übrigen Planer bei der Erstellung der Vorentwürfe entscheidend weiterbringe.

Daraus ergibt sich, dass zum Zeitpunkt des Kaufs kein hinreichendes Nutzungskonzept vorlag und ein solches auch nicht als Einstieg in die Planungsphase der externen Freiberufler erarbeitet wurde, sondern zusammen mit deren Planung sukzessive heranreifte.

5.2.3 Bestandsuntersuchungen

5.2.3.1 Bestandsuntersuchungen vor der Kaufentscheidung

Im Vorfeld zur Entscheidung über den Erwerb des ehemaligen Verwaltungsgebäudes der KSK wurde der Zustand des Gebäudes nicht ausreichend untersucht. Die vorgesehenen Umbaumaßnahmen, die aus dem Wertgutachten der KSK ersichtlichen Mängel- und Gefahrstoffe und die sich aus der Baugenehmigung ergebenden Fragestellungen hätten Anlass zu näherer Untersuchung der Bausubstanz sein müssen. Anzeichen dafür, dass weitergehende Untersuchungen im Vorfeld der Kaufentscheidung wegen etwaigen Zeitdrucks (z.B. seitens des Verkäufers) nicht durchgeführt werden konnten, waren den Akten nicht zu entnehmen. Ohne genaue Kenntnis der vorhandenen Bausubstanz sind Kostenermittlungen für Sanierung und Umbau nicht belastbar. Vor dem Erwerb gebrauchter Immobilien wären künftig sachgerechte Bestandsuntersuchungen durchzuführen.

a) Umfang der durchgeführten Untersuchungen

Die Verwaltung hat im Jahr 2016 drei Büros um Stellungnahmen zu dem zu erwerbenden Objekt gebeten. Es handelte sich um das Büro Fl. (Dipl.-Kfm., Dipl.-Ing.(FH) Architekt), das Büro L. (HLS) und das Büro P.&K. (Brandschutz). Schriftliche Auftragserteilungen lagen nicht vor, seitens des Landkreises ist die Aufgabenstellung der Büros insoweit nicht dokumentiert (zum kommunalrechtlichen Schriftformerfordernis siehe nachfolgenden Unterpunkt).

Nach den einleitenden Ausführungen in den Ausarbeitungen der jeweiligen Büros bearbeiteten sie folgende Aufgabenstellungen:

- Büro Fl. in der „Voruntersuchung zur Umnutzung des Kreissparkassengebäudes“:

„Es besteht die Möglichkeit zum Erwerb des Kreissparkassengebäudes in Ebersberg. Um die Vorteilhaftigkeit dieser Investition in einem ersten, groben Schritt abmessen zu können, werden folgende Fragestellungen untersucht:

1. *Wie viele Arbeitsplätze des Landratsamtes können unter welchen Annahmen in dem Bestandsgebäude untergebracht werden? Wie hoch sind dabei die zu erwartenden zusätzlichen Investitionen?*

2. *Wie verändern sich die jährlichen Betriebskosten, wenn das Kreissparkassengebäude zusätzlich genutzt wird?*

3. *In welchen Bereichen ist kurz- oder mittelfristig mit zusätzlichen Investitionen zu rechnen? Erscheint die Reorganisation wirtschaftlich?"*

- Büro L. in der „Dokumentation des Ortstermins und Einschätzung der vorhandenen technischen Ausrüstung HKLS + GA“:

„Als Grundlage für die Kaufentscheidung sowie eine eventuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werden erste Einschätzungen der bestehenden Haustechnik festgehalten sowie grob Kostenansätze für Instandsetzungsmaßnahmen überschlägig ermittelt.“

- Büro P.&K. in „Brandschutztechnische Stellungnahme“:

Eine Aufgabenstellung ist in der Ausarbeitung des Büros nicht definiert. Ausgeführt wird einleitend lediglich, dass das Büro durch das Landratsamt um Stellungnahme zum Brandschutz für das ehemalige Sparkassengebäude gebeten wurde, hierzu am 23.06.2016 eine Ortsbegehung erfolgt sei und zusätzlich Genehmigungsunterlagen, Werkpläne, Prüfungsberichte zur Verfügung gestellt worden seien.

Das Ergebnis der Stellungnahmen der drei Büros ist im Gesamtbericht des Büros FI. zusammengefasst. Wie sich aus diesem Bericht ergibt, erfolgten die Voruntersuchungen anhand von zwei (!) Begehungen des Objektes am 27.05. und 23.06.2016 während des Geschäftsbetriebs der Sparkasse. Bauteilöffnungen wurden für die Voruntersuchungen nicht durchgeführt. Laut Auskunft der Verwaltung (Mail vom 15.12.2018) bat der Landkreis erstmals im Mai 2017 - also nach dem Kauf - die KSK darum, Bauteilöffnungen durchführen zu dürfen.

Vor dem Kauf waren weder ein Statiker noch ein Büro für Elektrotechnik eingebunden.

Die vor dem Kauf durchgeführten „Voruntersuchungen“ (Besichtigung an nur zwei Tagen, ohne Bauteilöffnungen) waren nicht ausreichend, um sich - selbst für die damals seitens Landkreis angedachten geringen Baumaßnahmen (z.B. lediglich 10 Trennwände, kleinere Umbauten und Bodenerneuerung in der Schaltherhalle, Erneuerung EDV-Rechenzentrum und Verkabelung, usw.) - ausreichend Klarheit über den Bestand zu verschaffen:

- Der Einbau zusätzlicher Bürotrennwände erfordert regelmäßig Eingriffe in die abgehängte Deckenkonstruktion. Eine Aufstellung derartiger Wände auf Estrich oder gar Doppelboden wäre unüblich und aus Schallschutzgründen nicht sinnvoll.
- Um die vom Büro Fl. angesetzten 1.110.000 € (910.000 kurzfristig, 200.000 mittelfristig) im Bereich der EDV investieren zu können, sind regelmäßig erhebliche Eingriffe in die Bausubstanz (Öffnen abgehängter Decken, Böden und Wände) zu erwarten.

Um allein Trennwände und EDV sachgerecht planen und mit realistischen Kosten belegen zu können, sind umfangreiche Kenntnisse des Bestandes erforderlich. Über diese Notwendigkeit und dass umfassende Untersuchungen nicht erfolgten, wurde das Gremium lt. den Sitzungsvorlagen und den Protokollen nicht informiert.

b) Fehlende Schriftform bei der Beauftragung der Bestandsuntersuchungen

In den Akten fanden wir zu den im Vorfeld des Kaufs durchgeführten Bestandsbeurteilungen geprüfte und bezahlte Rechnungen der drei Büros Fl. (Dipl.-Kfm. Dipl.-Ing.(FH) Architekt), L. (HLS) und P.&K. (Brandschutz), aber keine dazugehörigen Verträge. Auf Nachfrage erklärte die Verwaltung, dass schriftliche Verträge nicht abgeschlossen wurden. Die Verhandlungen mit der Kreissparkasse hätten vertraulich laufen sollen, damit die Kreisgremien zunächst - wie bei Grundstücksangelegenheiten beim Landkreis üblich - nichtöffentlich informiert werden konnten und nicht aus der Zeitung.

Die Beurteilung eines Bestandsgebäudes ist, wie die Abwicklung von Baumaßnahmen mit einem freiberuflich Tätigen bzw. die Vergütung von Planungsleistungen, ohne schriftlichen Vertrag aus mehreren Gründen unzulässig und unbedingt zu vermeiden:

Sie stellt einen Verstoß gegen die gesetzliche Vorgabe dar (Art. 35 Abs. 2 LKrO), wonach Erklärungen, durch welche die Kommune verpflichtet werden soll, der Schriftform bedürfen, soweit es nicht ständig wiederkehrende Geschäfte des täglichen Lebens sind, die finanziell von unerheblicher Bedeutung sind, dar. Verträge mit Planern sind regelmäßig keine Alltagsgeschäfte in diesem Sinne.

Das Leistungsziel bzw. die vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen sind ohne schriftliche Vereinbarung nicht beweisbar definiert, was insbesondere in diesem Fall besonders wichtig gewesen wäre. Eine qualitative und quantitative Bewertung der vom Freiberufler erbrachten Leistung wird dadurch erschwert; eine Durchsetzung von Regressansprüchen gegenüber dem Planer wegen mangelhafter Leistung ebenfalls. Der Auftraggeber hat keine vertraglichen Mängelansprüche.

Der Hinweis der Verwaltung, dass auf schriftliche Verträge aus Gründen der Geheimhaltung des Kaufinteresses des Landkreises am KSK-Gebäude verzichtet wurde, kann

nicht überzeugen. Durch eine schriftliche Auftragserteilung wird noch keine Öffentlichkeit hergestellt. Im Gegenteil kann ein Planer im Auftragschreiben auf die Geheimhaltung verpflichtet werden.

Aus den genannten Gründen wäre darauf zu achten, dass Leistungen freiberuflich Tätiger nur aufgrund schriftlicher, vor Tätigwerden der Auftragnehmer abgeschlossener Verträge entgegengenommen und vergütet werden.

Künftig wären schriftliche Verträge vor Tätigwerden eines Planers abzuschließen.

Größere Investitionen dürfen nicht auf Grundlage cursorischer und erkennbar viele Fragen offen lassender Kurzgutachten Externer getätigt werden. Sorgfalt geht hier vor Schnelligkeit und vermeintlicher Kostenersparnis bezüglich der Gutachterkosten. Werden Grundlagen nur oberflächlich ermittelt, wird am falschen Ende gespart und die Wirtschaftlichkeit der getätigten Investition kann nicht belegt werden. Realisieren sich dann - wie vorliegend - die bei einem Bestandsgebäude, das anders genutzt werden soll, ohnehin schon nicht unbeträchtlichen Risiken, kommt es zu großen Kostensteigerungen, die die Wirtschaftlichkeit der Kaufentscheidung abschwächen oder gar aufheben können. Zukünftig wäre somit auf mehr Sorgfalt auch bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen zu achten, um ausreichende Informationen zu erhalten und darauf basierend belastbare Entscheidungen treffen zu können.

Dass die nur mündlich beauftragten Planer bzw. Gutachter nicht mit der erforderlichen Nachdrücklichkeit auf das Erfordernis weitergehender Untersuchungen vor Treffen einer Kaufentscheidung hingewiesen haben, kann dem Landkreis nicht zugutegehalten werden. Zum einen finden sich hierzu Hinweise im Gutachten FI. und zum anderen muss der Landkreis das Erfordernis einer sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Treffen einer großen Investitionsentscheidung kennen und kann sich hierzu gegenüber der Öffentlichkeit nicht auf fehlende Hinweise externer Freiberufler berufen.

c) Nichtbeachtung der Hinweise aus dem Wertgutachten

Der Landrat berichtete in der KSA-Sitzung vom 11.07.2016, dass das zum Erwerb vorgesehene KSK-Gebäude laut eines Wertgutachtens im Jahr 2013 noch mit 17,3 Mio € beziffert worden sei. Auf unsere Nachfrage im Rahmen der Prüfung stellte sich heraus, dass es sich dabei um eine von der KSK selbst erstellte interne Wertabschätzung handelte. ■■■■■ führte hierzu im Rahmen unserer Prüfung mit Mail vom 31.10.2018 aus: „Dem Landrat lag dieses interne Wertgutachten der Kreissparkasse zum Wert von Gebäude und Grundstück vor.“

Dem uns vom Landkreis vorgelegten „Wertgutachten“ ist u.a. folgendes zu entnehmen:

- „Das EG weist eine wartungsintensive Deckengestaltung (Kassettendecken) mit integrierter Beleuchtung als Einzelleuchten auf.“
- „Die Treppenhaustüren entsprechen überwiegend nicht den aktuellen Brandschutzbestimmungen. Geschätzter Aufwand 50T€.“
- „Die vorgenannten Mängel und Schäden erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es wurden keine Bauteile geöffnet oder detailliert untersucht. Zur technischen Begutachtung sind gegebenenfalls weitere Gutachter erforderlich.“
- „Haustechnik bedingt zeitgemäß.“

Diese Hinweise allein hätten Anlass geben müssen, sich vor dem Kauf intensiver mit der vorhandenen Bausubstanz zu beschäftigen. Besonders beachtlich ist der Hinweis, dass keine Bauteile geöffnet oder detailliert untersucht wurden.

Künftig hätte derjenige (in diesem Fall der Landrat), dem derartige Informationen vorliegen, dafür zu sorgen, dass als Konsequenz konkrete Arbeitsaufträge an die entsprechenden Fachstellen im Haus erteilt werden, um eine tragfähige Grundlage für die Wirtschaftlichkeit der anstehenden Investitionsentscheidung zu schaffen.

d) Keine Untersuchung des Energetischen Zustands des KSK-Gebäudes

Es fand sich kein Beleg dafür, dass (wie von der Liegenschaftsverwaltung in einer Mail vom 30.05.2016 an den Landrat empfohlen) der Energetische Zustand untersucht wurde. [REDACTED] führte auf unsere Frage vom 16.01.2019 „In seiner Mail vom 30.05.2016 an den Landrat empfahl [REDACTED] (Liegenschaftsverwaltung) eine Untersuchung des Energetischen Zustandes des Gebäudes. Wie und von wem wurde damals das weitere Vorgehen in dieser Hinsicht entschieden? Wo sind etwaige Ergebnisse dokumentiert?“ am 10.02.2019 aus: „Die Mail von [REDACTED] war an den Landrat adressiert. In der Sitzung des Kreis- und Strategieausschusses vom 11.07.2016 hat Herr Kreisrat Dr. B. vorgeschlagen, nicht nach Energiestandard zu sanieren, da dies mit Mehrkosten von 6 - 8 Mio € verbunden sei. Demnach ist über den energetischen Zustand des Gebäudes gesprochen und informiert worden.“

Hierzu ist zu bemerken, dass die Diskussion in einer Sitzung zum spontanen Vorschlag eines Kreisrats die richtigerweise seitens der Liegenschaftsverwaltung empfohlene energetische Untersuchung des Gebäudes nicht ersetzen kann. Die Untersuchung des Energetischen Zustandes des Gebäudes ist unabhängig davon, ob ein bestimmter Energiestandard realisiert werden soll, sinnvoll. Hierbei werden insbesondere die Gebäudehülle, aber auch die heizungs- und lüftungstechnischen Anlagen untersucht, um erforderlichen Sanierungsaufwand abschätzen zu können.

Der Aussage von [REDACTED] in diesem Zusammenhang im Rahmen der Sitzung am 11.07.2016 „dass aufgrund des guten Zustandes des Gebäudes und der Fenster derzeit keine energetische Sanierung notwendig sei.“ fehlte es an der notwendigen fachlichen Substanz. Dies zeigt auch ein Blick auf S. 15 der „Voruntersuchung zur Umnutzung des Kreissparkassengebäudes als Landratsamt Ebersberg“ vom 12.07.2016: „Die Betriebskosten dieser Immobilie liegen aufgrund des stark veralteten Standards deutlich über denen eines vergleichbaren Neubaus.“

Das Übergehen der Anregung der Liegenschaftsverwaltung illustriert fehlendes Problembewusstsein bei den handelnden Personen. Künftig sollte die Fachseite der Landkreisverwaltung stärker eingebunden und deren Vorschläge gewürdigt werden.

e) Keine Untersuchung auf mögliche Schad- oder Gefahrstoffe

In der Sitzung am 18.07.2018 wurde das Gremium über Mehrkosten i.H. von 1,02 Mio € gegenüber 2017 (Vorentwurf) informiert. Bei Bauteilöffnungen war als Dämmstoff in den Decken und Gipskartonwänden KMF (künstliche Mineralfaser) vorgefunden worden. Das Material musste nach Proben als möglicherweise krebserzeugender Gefahrstoff in die Kategorie 1B („begründeter Verdacht auf krebserzeugendes Potenzial“) eingestuft werden.

Gemäß den Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS 521; Ausgabe Februar 2008) muss nach Ziff. 3.1(4) bei Mineralwollprodukten, die vor 1996 eingebaut wurden, von einer Einstufung als krebserzeugend in Kategorie 2 nach TRGS 905 ausgegangen werden. Demnach musste bereits vor dem Kauf klar gewesen sein, dass hier (Baujahr ca. 1990; Trockenbauwände, abgehängte Decken) ein Problem auf den Landkreis zukommt (unabhängig davon ob es sich um Material der Kategorie 2 oder sogar 1B handelt). Selbst wenn man unterstellt, dass zur direkten Nutzungsaufnahme keine Eingriffe in die Bausubstanz anfallen würden, die Austausch- und Schutzmaßnahmen nach TRGS 905 erfordern, durfte der Landkreis nicht davon ausgehen, dass solche Eingriffe (welche schon beim Austausch von Lampen notwendig sind) über die gesamte Nutzungsdauer des Gebäudes dauerhaft unterbleiben können. Es gibt zwar keinen Zwang, alte KMF auszutauschen. Jegliche Arbeiten in Bereichen mit diesem Material verursachen jedoch wegen besonderer Sicherheitsvorkehrungen nicht unerhebliche Mehrkosten. Auch stellt sich die Frage nach der Akzeptanz von Baumaßnahmen im laufenden Betrieb unter diesen Umständen seitens der betroffenen Mitarbeiter des Landratsamtes. Der Umgang mit vorhandener KMF bzw. wenigstens das entsprechende Vorgehen im Fall notwendiger Eingriffe auch zu einem späteren Zeitpunkt, hätte deshalb vor dem Kauf grundsätzlich besprochen und entsprechend - auch kostenmäßig - berücksichtigt werden müssen.

Auch der vom Landkreis im Jahr 2015 für die Erweiterung der Realschule Vaterstetten (betroffenes Bauteil lt. Auskunft aus dem Jahre 1982) ausgeschriebene Abbruch von 2.000 m² KMF Kategorie 2 hätte bei sachgerechter Kaufvorbereitung des KSK-Gebäudes erwarten lassen, dass der Landkreis diesbezüglich entsprechend sensibilisiert ist und diese Erfahrung mit einfließen lässt.

f) Keine Klärung der sich aus der Baugenehmigung ergebenden Fragestellungen

Die Akten des Landratsamtes enthielten im Frühjahr/Sommer 2016 keine genehmigten Eingabepäne zur Baugenehmigung des Verwaltungsgebäudes der KSK von 1989. Es existierte nur der Bauantrag, die Baugenehmigung, verschiedene Gutachten und Stellungnahmen, umfangreicher Schriftverkehr sowie ein Tekturantrag vom Juli 1991. Letzterer war weder positiv noch negativ beschieden worden. Der Baugenehmigungsbescheid verweist unter anderem auf Eintragungen in den geprüften Eingabepänen. Nach dem uns vorliegenden Mailverkehr war der Landkreis ab 07.09.2016 im Besitz von Kopien/Scans der bei der Stadt Ebersberg vorliegenden genehmigten Pläne (3. Ausfertigung).

Nachdem der Landkreis vor der endgültigen Kaufentscheidung im Besitz der vervollständigten Baugenehmigungsunterlagen war, wäre dies Anlass gewesen, aktiv zu werden (u.a. wegen der umfangreichen Feststellungen aus Begehungen zum Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes, der Auflagen aus der Baugenehmigung und aufgrund eines 25 Jahre alten nicht beschiedenen Tekturantrags). Es wäre zu erwarten gewesen, dass der Landkreis vor seiner Kaufentscheidung klärt, ob und inwieweit Konsequenzen daraus auf ihn als neuem Eigentümer der Immobilie zukommen können.

Denkbar ist, dass diese gebotene Aufklärung u.a. daran scheiterte, dass das SG 13 nach eigener Auskunft nach dem 13.06.2016 nicht mehr bei der weiteren Entscheidungsfindung eingebunden worden war.

g) Zusammenfassung und Hinweise

Wenn der Bauherr sich vor dem Ankauf gebrauchter Immobilien nicht genau informiert, mit welchen baulichen Gegebenheiten er es zu tun hat, geht er das Risiko erheblicher Kostensteigerungen ein und trifft seine Entscheidung zur Bedarfsdeckung durch Ankauf mehr oder weniger ins Blaue hinein. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen im Geschäftsbericht 2011 „*Die Kommune als Bauherrin; Praxistipps für kommunale Mandatsträger in Entscheidungsgremien, an der Spitze der Verwaltung (insbesondere für Bürgermeister und Landräte) sowie für Mitarbeiter der*

Bauämter.“ und dort auf „3.7 Worauf muss die Kommune beim Bauen im Bestand (Altbauten) achten?“.

Nachfolgend hieraus ein Auszug:

„Bei Altbauten muss sich die Gemeinde zunächst mit dem Bestand vertraut machen. Immer ist beim Bauen im Bestand die tragende Konstruktion zu klären. Die Fragestellungen sind hierbei unter anderem, wie die tragenden Wände (gegebenenfalls mittels Materialuntersuchungen) beschaffen sind, welche Dimensionierungen sie haben und in welchem Erhaltungszustand sie sind. Das tragende System des Bestandsbaus ist in seiner Gesamtheit hinsichtlich der Verwendungsfähigkeit für die vorgesehenen Belastungen bzw. Nutzungen zu hinterfragen. Sehr wichtig ist z.B., Verkleidungen zu öffnen und sich nicht davor zu scheuen, abgehängte Decken, Fehlböden bei Holzbalkendecken und Fußbodenaufbauten (stichprobenartig) zu untersuchen. Dies gilt sogar und insbesondere, wenn das Gebäude noch in Betrieb ist. Kann dies nicht erfolgen, etwa weil der Betrieb aus nachvollziehbar unabweisbaren Gründen nicht unterbrochen werden kann oder darf, helfen eventuell technische Hilfsmittel wie z.B. die Endoskopie. Im übertragenen Sinne kann auch ein Bauvorhaben „auf Herz und Nieren“ überprüft werden.“

Was für den Umbau einer eigenen Immobilie gilt, muss erst Recht vor der Entscheidung über den Erwerb einer fremden und bislang anders als vorgesehen genutzten Immobilie gelten.

Weiter ist der Bauherr nach der „Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (Baustellenverordnung - BaustellV)“ verpflichtet, bei der Planung der Ausführung eines Bauvorhabens die allgemeinen Grundsätze nach § 4 des Arbeitsschutzgesetzes zu berücksichtigen. Um diese berücksichtigen zu können (z.B. Gefahren sind an ihrer Quelle zu bekämpfen), muss der Bauherr jedoch wissen, ob z.B. belastetes Material vorhanden ist.

Da mit dem Vorhandensein bzw. der Beseitigung von belasteten Materialien erhebliche Kosten verbunden sind, muss es eine Selbstverständlichkeit sein, bereits vor der Festlegung auf einen Kaufpreis diese Kenntnis zu haben. Auch im Hinblick auf den beim Kauf gebrauchter Immobilien regelmäßig - so auch hier - vereinbarten Ausschluss der Gewährleistung für Mängel ist es wichtig, den Zustand des Gebäudes gründlich zu ermitteln. Eine reine Sichtkontrolle ist hierzu regelmäßig unzureichend, wenn unabhängige aktuelle Gutachten und Bestandsunterlagen fehlen. Der Nachweis vorhandener Mängel kann einen Kauf unratsam machen oder ggf. zumindest eine Reduzierung des Kaufpreises ermöglichen. Das Vorhandensein riskanter Baustoffe kann die Sanierungskosten deutlich erhöhen (s.o.). Der Zustand des Gebäudes ist wesentlich für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projektes.

5.2.3.2 Bestandsuntersuchungen in der Vorplanungsphase

Laut Auskunft der Verwaltung (Mail vom 15.12.2018) erfolgten erste Bauteilöffnungen im Mai 2017: „Der Landkreis hat das erste Mal im Mai 2017 die Frage nach einer Bauteilöffnung gestellt. Diese wurde nicht abgelehnt. Wie bereits mitgeteilt wurden Schrankwände im Raum 207 und Wandpaneele in der Schaltherhalle und der ehemaligen Zulassungsstelle ausgebaut. Der Raum 207 wurde dem Landkreis zur Verfügung gestellt um sich dort mit den Planern zu treffen. Der Raum wurde also von den Mitarbeitern der Kreissparkasse nicht mehr genutzt. Und in der Schaltherhalle wurden die Paneele anschließend wieder eingebaut.“

Der Architekt S. hat in einer Mail vom 27.09.2017 im Hinblick auf die Fortsetzung der Planung diesbezüglich Bedenken geäußert: „Ferner ist das Ganze auch davon abhängig, ob wir Planer endlich vernünftig Zugang zum Gebäude bekommen. Die Planer sind sich einig, dass LPH 3 und 5 nur erfolgreich sein kann, wenn wir uns frei und solange wie nötig im Objekt bewegen können. Auch notwendige Bauteilöffnungen für die Fachplaner müssten möglich sein, andernfalls ist das Kostenrisiko sowie das Risiko der Bauzeitverlängerung erheblich. Objektiv betrachtet ist eine vernünftige, verantwortungsvolle Planung ab LPH 3 erst nach Übergabe [des Gebäudes] an den Landkreis möglich.“

Die Bedenken des Planers finden grundsätzlich unsere volle Zustimmung, wären jedoch seinerseits bereits zu Beginn der Leistungsphase (LPH) 2 (Vorplanung) angebracht gewesen. Die Ausführungen bezüglich fehlender umfassender Voruntersuchungen vor der Kaufentscheidung gelten hier sinngemäß. Das sich hieraus weiterhin ergebende Risiko wurde lt. Aktenlage (siehe auch Sitzungsprotokoll der Sitzung vom 18.10.2017) dem Gremium gegenüber nicht nachvollziehbar kommuniziert.

5.2.4 Weitere Aspekte im Hinblick auf die Kostenentwicklung

Während des Planungsprozesses kam es aus verschiedenen Gründen zu Mehrkosten gegenüber den für die Kaufentscheidung zugrunde gelegten grob überschlägigen Abschätzungen. Bei tiefergreifender Planung und Untersuchung im Vorfeld des Kaufs hätte sich von vornherein ein realistischeres Bild der zu erwartenden Kosten ergeben.

5.2.4.1 Trennwände

a) Anzahl der Trennwände

In der „Voruntersuchung zur Umnutzung des Kreissparkassengebäudes als Landratsamt Ebersberg“ des Büros FI. vom 12.07.2016 wurden pauschal Kosten für 10 Trennwände berücksichtigt.

Aus vorliegenden Plänen ist zu entnehmen, dass für die damals angedachte Anzahl an Arbeitsplätzen jedoch rd. 20 Wände notwendig gewesen wären.

b) Kosten je Trennwand

Je Trennwand wurde in der Ausarbeitung des Büro FI. ein Betrag von 12 T€ brutto angesetzt, einschließlich der Kosten für Anschlüsse an den Bestand.

Ohne zu wissen, welche Arbeiten tatsächlich erforderlich werden, da eine konkrete Bestandsuntersuchung fehlte, erfolgten die Kostenannahmen letztlich auf unsicherer Grundlage und boten keine Kostensicherheit.

5.2.4.2 Haustechnik

Vom Büro FI. wurde in seiner Ausarbeitung pauschal ein Zuschlag von 10 % auf die Kosten der geplanten Leistung für HLS+GA (Heizung, Lüftung, Sanitär und Gebäudeautomation) für damit verbundene Kosten von baulichen Nebenmaßnahmen angesetzt (für Elektroarbeiten ist ein derartiger Ansatz überhaupt nicht erkennbar).

Dieser Ansatz ist ohne nähere Kenntnis der vorhandenen Bausubstanz als willkürlich zu bezeichnen, was der Verwaltung hätte bewusst sein können.

5.2.4.3 Kosten für das EDV-Netz

Das Büro FI. hat in seiner Ausarbeitung vom 12.07.2016 für die Errichtung des „EDV Netzwerkes incl. Sicherheitszelle, unabhängiger Stromversorgung und Klimatisierung sowie neuer Verkabelung“ einen Teilbetrag von 910 T€ bei den damals genannten 3,3 Mio € kurzfristiger Kosten berücksichtigt.

Bei der geplanten vollständigen Neuinstallation („KAT 7 [- Standard]; dabei müssen auch etliche neue EDV-Verteiler eingebaut und die Zahl der Anschlussmöglichkeiten in den Arbeitsräumen erhöht werden“; s. „Aspekte zur Aktivierung Sparkassengebäude“

vom 27.09.2016) ist von unvermeidbaren Eingriffen in den Gebäudebestand auszugehen. Es hätte deshalb nicht davon ausgegangen werden dürfen, dass das Gebäude ohne Eingriff in vorhandene Bauteile genutzt werden kann; die zeitnahe Untersuchung der Bausubstanz wäre sachgerecht gewesen. Die mit dem Vorhandensein von KMF (Künstliche Mineral Faser) verbundenen Kosten (1.020.000 € lt. Aufstellung zur Sitzung 18.07.2018) hätten mit einer vorab durchgeführten KMF-Untersuchung bereits vor dem Kauf bekannt sein können und, analog den Kosten für die Tiefgaragensanierung, bei der Entscheidung berücksichtigt werden können.

5.2.4.4 Schallschutzproblematik

Bei unserer Besichtigung des Gebäudes zu Beginn der Prüfung fiel auf, dass z.B. in der Schalterhalle eine unangenehme Akustik vorherrscht (lange Nachhallzeit).

Ein Kostenansatz für erforderliche Abhilfemaßnahmen (z.B. Einbauten wie Deckensegel für den Schallschutz) findet sich in den vor der Kaufentscheidung angesetzten 3,3 Mio € kurzfristiger Kosten nicht.

5.2.4.5 Sprinkleranlage

In der „*Dokumentation des Ortstermins und Einschätzung der vorhandenen technischen Ausrüstung*“ des Büros L. vom 08.07.2016 ist folgendes zur Sprinklerprüfung ausgeführt:

„Nach 12,5 bzw. 25 Jahren ist eine umfangreiche Altanlagenprüfung der Sprinkleranlage notwendig. Wann die Prüfung genau vorgesehen ist oder schon durchgeführt wurde, ist dem IBL nicht bekannt.“

In der „*Brandschutztechnische Stellungnahme - Bericht*“ der Ingenieurgesellschaft P&K vom 03.07.2016 ist ausgeführt:

„...muss bei Sprinkleranlagen, insbesondere bei Leitungen nach ca. 30 Jahren mit Korrosions- und anderen Schäden gerechnet werden. Da im Bereich der Versammlungsstätte die Leitungen offensichtlich im Beton verlegt wurden, muss bei Erneuerung mit einem erheblichen Aufwand und Kosten gerechnet werden.“

Der Bericht über die 25-Jahr Prüfung stammt vom 22.12.2017 (Prüfung erfolgte am 20.12./21.12.), also weit nach Abschluss des Kaufvertrags. Für die aufgrund der Sprinklerprüfung kurzfristig notwendige Sprinklererneuerung werden Mehrkosten von ca. 610 T€ erwartet (inkl. Bau, Honorar und MwSt.; siehe Sitzungsvorlage für 24.09.2018). Diese Kosten hätten bei rechtzeitiger Untersuchung in die Entscheidung

zur Bedarfsdeckung einfließen müssen. Entsprechendes Handeln wäre vom Landkreis aufgrund der o.g. Hinweise der Planer durchaus zu erwarten gewesen. In dem Betrag sind noch keine Kosten für evtl. äußerst aufwendige Erneuerungen (bestehende Leitungen sind in der Betondecke verlegt; Gebäude im Betrieb) im Bereich des Saales enthalten. Eventuell müssen diese Arbeiten nach der nächsten Sprinklerprüfung (verkürzter Turnus) der Anlage nach fünf Jahren (Ende 2022) erfolgen.

5.2.4.6 Stüberl - 2. Rettungsweg

In einer verwaltungsinternen Mail vom 16.06.2016 des AL Z zum Inhalt einer Besprechung u.a. mit dem externen Planer FI. ist Folgendes ausgeführt:

„Das Brandschutzkonzept wird nach einhelliger Meinung neu zu konzipieren sein. Einige Bereiche (z.B. das sog. Stüberl) müssten voraussichtlich auch deutlich aufgewertet werden (zweiter Rettungsweg fehlt z.B.).“

Kostenansätze für das Stüberl finden sich in der Ausarbeitung des Büro FI. nicht.

Allein die Aufwendungen für den 2. Rettungsweg belaufen sich nach der Gegenüberstellung „Vorentwurfsplanung - Entwurfsplanung“ zur Sitzung am 24.09.2018 (PDF-Datei „KK180911 VEg-E“) auf rd. 93.000 € [41.848,73 € (kurzfristig) + 31.921,75 € (mittelfristig); zzgl. 25,6 % Baunebenkosten]. Die für die Nutzung des Stüberls notwendigen Aufwendungen hätten bei rechtzeitiger Bewertung berücksichtigt werden können.

5.2.4.7 Starkstrom

Die Aufwendungen bezüglich Starkstrom werden lt. der Gegenüberstellung „Vorentwurfsplanung - Entwurfsplanung“ (PDF-Datei „KK180911 VEg-E“) zur Sitzung am 24.09.2018 mit 1.548.792,94 € [613.562,81 € (kurzfristig) + 593.602,38 € (mittelfristig); zzgl. 25,6 % Baunebenkosten (Mittelwert der Baunebenkosten für kurz- und mittelfristige Leistungen)] im Entwurf ermittelt.

Wenigstens die bereits zum Zeitpunkt der Vorentwurfsplanung berücksichtigten Leistungen (wie etwa Brandschottungen, Sicherheitsbeleuchtung, Allgemeinbeleuchtung, Blitzschutz) wären bei entsprechender Untersuchung bereits vor dem Kauf erkennbar gewesen. Die Chance hierfür hat sich der Landkreis jedoch genommen, da er bei den Besichtigungen vor dem Kauf keinen Fachmann der Elektroplanung eingeschaltet und auch keine Bauteilöffnungen gefordert hatte.

5.2.4.8 Baunebenkosten

Aus der Gegenüberstellung „Vorentwurfsplanung - Entwurfsplanung“ (PDF-Datei „KK180911 VEG-E“) zur Sitzung am 24.09.2018 lässt sich für den Vorentwurf ein Ansatz der Baunebenkosten von 21,4 % herleiten (kurzfristige Kosten 5.388.483,18 € davon 951.533,12 € Baunebenkosten).

Beim Entwurf ergeben sich Baunebenkosten von 28,3 % (kurzfristige Kosten 7.929.026,28 € davon 1.749.697,65 € Baunebenkosten).

Nach unserer Erfahrung war die Höhe der Baunebenkosten (Honorare etc.) bei der Vorplanung für eine Maßnahme im Bestand zu optimistisch (niedrig) angesetzt. Um die aus diesem Grund eingetretenen „Kostensteigerungen“ zum Entwurf hin zu vermeiden, hätte bereits bei der Kostenschätzung zum Vorentwurf eine nachvollziehbare, sachgerechte Ermittlung der Baunebenkosten auf Grundlage der geschätzten Baukosten durchgeführt werden müssen.

5.2.5 Zusammenfassung zu den Mehrkostengründen

Die Kostensteigerung von den transparent zunächst kommunizierten 3,3 Mio € (inkl. eines Kostenpuffers i.H. von 30 %) zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung auf nicht transparent kommunizierte 15 Mio € (Kostenberechnung zum „Erläuterungsbericht Gebäude und Innenräume Entwurf“ des beauftragten Architekturbüros, Stand 01.07.2018; ohne Kostenpuffer) zum Stand der Entwurfsplanung ist angesichts der unzureichenden Genauigkeit und fehlenden tatsächlichen Grundlage der ersten Kostenermittlung wenig überraschend. Bei den hinzugekommenen Kosten handelt es sich überwiegend - soweit wir dies im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung untersucht haben - um Sowiesokosten, die bei sachgerechtem Vorgehen von Anfang an in ähnlicher Größenordnung bekannt gewesen und angefallen wären. Sowiesokosten, die auf Planungsfehlern bzw. Ungenauigkeiten beruhen, stellen zwar üblicherweise für sich keinen Schaden dar, denn der Bauherr hätte diese Kosten ja auch bei sachgerechtem Vorgehen tragen müssen. Sie stellen aber die Wirtschaftlichkeit der Kaufentscheidung umso mehr in Frage, je höher sie sind.

5.2.5.1 Kostenmehrung zwischen Voruntersuchung und Vorplanung

Im Rahmen der Vorplanung wurden offensichtlich die Anforderungen und Wünsche der verschiedenen Beteiligten (von den Sachgebieten bis zum Landrat) konkreter und es wurde versucht, diese und deren Kosten bei der Planung zu berücksichtigen. Dass sich hierbei gegenüber dem sehr groben Kostenüberschlag im Zuge der Überlegungen vor dem Kauf Mehrkosten ergeben, kann nicht überraschen.

Hätte man dies vermeiden wollen, so hätte sich der Landkreis bereits vor dem Kauf konkretere Gedanken zur tatsächlichen Nutzung und den damit verbundenen Aufwendungen baulicher Art machen müssen. Die vorab durchgeführten Überlegungen waren hierfür vom Umfang und von der Fundiertheit nicht ausreichend; angesichts der geringen Honorarzählungen an die externen Büros und der fehlenden schriftlichen Vereinbarungen zur Aufgabenstellung aber auch nicht zu erwarten. So ist z.B. in der „Voruntersuchung zur Umnutzung des Kreissparkassengebäudes als Landratsamt Ebersberg“ (12.07.2016), welche mit (kurzfristigen) Kosten von 3,3 Mio € endet, auf S. 7 ausgeführt: *„Erst nach einer Bauaufnahme und einem anschließenden Belegungsvorschlag sind genauere Kostenansätze möglich.“* Ein weiterer Beleg für die unzureichenden rechtzeitigen Überlegungen ist auch, dass man erst nach dem Kauf den Raumbedarf genauer klärte (Mail des Landrats vom 22.02.2017 an Mitarbeiter) und lt. Protokoll zu einem Ortstermin am 06.07.2017 immer noch keine Nutzungskonzepte vorlagen.

5.2.5.2 Kostenmehrung zwischen Vorplanung und Entwurfsplanung

In der Entwurfsplanung wurden die nach erfolgten Bauteilöffnungen zusätzlich bekanntgewordenen Leistungen berücksichtigt (in der Vorplanungsphase erfolgten noch keine Bauteilöffnungen, siehe Abschnitt 5.2.3.2 dieses Berichts bzw. Mail des Architekten S. vom 27.09.2017). Dies betraf neben der neuen Sprinkleranlage (siehe oben), insbesondere die „Sanierung“ der künstlichen Mineralfaser und die mit ihr verbundenen Kosten von rund 1 Mio €.

Bei den mittelfristigen Kosten fällt insbesondere der Anstieg der Kosten (inkl. Baunebenkosten) beim Sonnenschutz auf 1,24 Mio € (entspricht fast einer Verdoppelung) auf, da jetzt eine Neuanlage berücksichtigt wurde. Eine derartige Entscheidung sollte als Vorbereitung für die Vorplanung (LPH 2) erfolgen und nicht erst in der Entwurfsplanung (LPH 3).

5.3 Gesamtwirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung

TZ 2 Die nach § 12 Abs. 2 KommHV-Doppik im Vorfeld von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten mehrerer in Betracht kommender Möglichkeiten durchzuführende Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung erfolgte nicht sorgfältig genug.

Dies betrifft im Einzelnen folgende Punkte:

- Außer der Möglichkeit zur Aufstockung des Nordtrakts wurden keine anderen Möglichkeiten der Bedarfsdeckung geprüft.

- Der Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten und der Folgekosten war für eine realistische Bewertung i.S. von § 12 KommHV-Doppik ungeeignet, da er u.a. auf einer unzureichenden Untersuchung des Gebäudes beruhte.
- Der Landkreis hat eine von der Sparkasse selbst erstellte interne Wertabschätzung herangezogen, ohne eine unabhängige Bewertung zu veranlassen.
- Der Landkreis hat ein angeblich vorliegendes Gegenangebot eines Privatinvestors als Vergleichsgrundlage für den mit der KSK avisierten Kaufpreis verwendet.
- Die der KSK im Notarvertrag eingeräumten Nutzungsrechte wurden weder für die Kaufpreisermittlung bewertet noch den Entscheidungsgremien gegenüber konkret kommuniziert.
- Die zum Kaufzeitpunkt mittelfristig erwarteten Investitionskosten wurden zwar intern ermittelt, es ist aber nicht dokumentiert, dass sie den Entscheidungsgremien genannt worden wären. Langfristige Investitionskosten wurden weder ermittelt noch grob abgeschätzt.

Insofern wurde der Kaufvertrag im Februar 2017 auf erkennbar unsicherer Grundlage unterzeichnet, da die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung durch Kauf und Umbau des Sparkassengebäudes zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilt werden konnte.

Die eingetretene Kostensteigerung stellt die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung weiter in Frage. Ob angesichts der bereits angefallenen Planungskosten und sonstigem Aufwand das zwischenzeitlich im Raum stehende Abrücken des Landkreises von der Realisierung des Projektes (stattdessen ggf. Verkauf des Gebäudes an einen Dritten) eine sinnvolle Entscheidung wäre, kann im Rahmen der Sonderprüfung nicht bewertet werden. Letztlich hat sich der Landkreis durch eine vorschnelle Entscheidung pro Kauf des Gebäudes in die unangenehme Lage gebracht, die Wirtschaftlichkeit seines Vorgehens nicht belegen zu können. Umgekehrt ist die Feststellung einer Unwirtschaftlichkeit des Projektes auch nicht möglich, da unbekannt ist, welche Alternativen dem Landkreis zur Deckung des Raumbedarfs zur Verfügung gestanden hätten, wenn er hierzu umfassendere Überlegungen angestellt hätte. Ziel muss es aus Sicht der überörtlichen Prüfung sein, im weiteren Planungsverlauf eine langfristige Lösung zur Deckung des Raumbedarfs zu entwickeln, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen und Abwägung der jetzt noch möglichen Alternativen wirtschaftlich und sparsam ist.

5.3.1 Haushaltsrechtliche Anforderungen

§ 12 Abs. 2 KommHV Doppik bestimmt folgendes: *„Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.“*

5.3.2 Alternativen der Bedarfsdeckung

In der Sitzung des KSA am 10.10.2016 wies der Landrat darauf hin, dass der Kaufpreis von 12,1 Mio € fair sei. Alternativ müsste der Nordtrakt (beim bestehenden Landratsamt) für 6,0 Mio € gebaut werden, die Parkplatzprobleme und die Anmietungen blieben aber dennoch. Außer der Machbarkeitsstudie für die Aufstockung des Nordtraktes, welche zu ca. 60 neuen Arbeitsplätzen geführt hätte, erfolgten nach Auskunft der Verwaltung keine weiteren Variantenüberlegungen, den Raumbedarf zu decken.

Im Vorfeld des Kaufes schätzte die Verwaltung auf Grundlage der Ausarbeitungen des Büros Fl. die kurzfristig für den Bezug anfallenden Kosten auf rd. 3,3 Mio €, mittelfristig rechnete sie mit weiteren 2,6 Mio €. Die mittelfristigen Kosten waren in den Sitzungsvorlagen zur Kaufentscheidung allerdings nicht benannt (im Einzelnen siehe hierzu nachfolgender Abschnitt 5.4.1 dieses Berichts).

Allein schon bei Mitnennung der zum Kaufzeitpunkt bereits erwarteten mittelfristigen Kosten für das KSK-Gebäude wären den erwarteten 6 Mio € für einen Neubau (Aufstockung Nordtrakt), Sanierungskosten von 5,9 Mio € (3,3 Mio€ kurzfristig, 2,6 Mio € mittelfristig) beim zu erwerbenden KSK-Gebäude gegenübergestellt. Dieses Verhältnis hätte den Kauf (trotz der erwarteten Möglichkeit, keine Flächen mehr anmieten zu müssen bzw. im Gegenteil sogar Flächen im bisherigen LRA-Gebäude vermieten zu können) weniger positiv erscheinen lassen, auch wenn die Aufstockung des Nordtraktes nur rd. 60 Arbeitsplätze ergeben hätte, wohingegen beim KSK-Gebäude der damals beauftragte Planer Fl. von 119 bis 207 Arbeitsplätzen ausging.

5.3.3 Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten und der Folgekosten

Die Ausarbeitung des Büros Fl. vom 12.07.2016 beinhaltet folgende Gegenüberstellung zu den gesamtwirtschaftlichen Folgen des Erwerbs des Sparkassengebäudes im Vergleich zur weiteren Nutzung des LRA-Gebäudes mit den angemieteten Außenstellen.

Mehr- und Minderkosten p.a.	Nutzung Sparkassegebäude und Teile des Landratsamtes	Nutzung Landratsamt mit Außenstellen (Bestandsituation)
Investitionskosten		
Kredittilgung (Kauf)	-693.000 €	0 €
Kredittilgung (Sanierung, Umbau, Umzug)	-252.500 €	
Mietkosten		-200.000 €
Mieteinnahmen (Osttrakt LRA u. Schulamt)	337.000 €	
Betriebskosten		
Fortschreibung durchschnittlicher Betriebskosten	-320.000 €	-270.000 €
Betriebskosten Außenstellen		-31.000 €
Betriebskosten LRA (70%), (Betriebskostenreduktion durch Vermietung Osttrakt -30%)	-189.000 €	
Summe	-1.117.500 €	-501.000 €

Es ergaben sich jährliche Kosten von 1.117.500 €/p.a. bei Nutzung der KSK unter der Annahme, dass die angemieteten Außenstellen aufgegeben und ein Teil des Landratsamt-Gebäudes (Osttrakt und Schulamt) vermietet werden kann, gegenüber 501.000 €/p.a. bei Weiterführung der Bestandssituation (Nutzung Landratsamt-Gebäude mit angemieteten Außenstellen).

Lässt man die bei der KSK-Nutzung eingerechnete Kredittilgung für den Kauf von jährlich 693.000 € außen vor (da durch den Erwerb das Immobilienvermögen des Landkreises angewachsen ist), so ergibt sich ein leichter Kostenvorteil zugunsten der KSK-Lösung (1.117.500 € - 693.000 € = 424.000 €/p.a. KSK vs. 501.000 €/p.a. Bestand).

Der Vergleich (Erwerb KSK vs. weitere Nutzung von angemieteten Räumen) war für eine realistische Bewertung i.S. von § 12 KommHV-Doppik ungeeignet, da er u.a. auf einer unzureichenden Untersuchung des Gebäudes basierte.

Der nach § 12 Abs.2 KommHV-Doppik vor der Investitionsentscheidung zum Kauf des KSK-Gebäudes erforderliche Vergleich wurde somit zumindest nicht sachgerecht durchgeführt und deshalb eine zu diesem Zeitpunkt wirtschaftlich fragwürdige Entscheidung getroffen.

Mittlerweile hat sich - wie in der Sitzungsvorlage zum LSV-Ausschuss vom 18.07.2018 dargestellt - neben den Kostensteigerungen ergeben, dass aufgrund der auf 542 gestiegenen Mitarbeiterzahl keine Fremdvermietung im Landratsamt-Hauptgebäude mehr möglich ist (330 Arbeitsplätze im Hauptgebäude und 205 im KSK-Gebäude = 535 Arbeitsplätze, ohne angemietete Büros).

Durch den Wegfall der prognostizierten Mieteinnahmen, verbunden mit dem Nichteintritt der avisierten Betriebskostenreduktion durch Fremdvermietung wird die Wirtschaftlichkeit weiter in Frage gestellt.

5.3.4 Kaufpreis

Bezüglich des Kaufpreises lagen folgende Informationen vor:

- Auszüge aus dem Protokoll zur nichtöffentlichen Sitzung des KSA am 11.07.2016:

„Der Landrat berichtet, dass die Immobilie Kreisparkasse Ebersberg am Sparkassenplatz 1 laut eines Wertgutachtens im Jahr 2013 noch mit 17,3 Mio € beziffert worden sei. In Verhandlungen im April 2016 mit der Sparkasse habe sich nun ergeben, dass diese dem Landkreis Ebersberg das Gebäude für ca. 12 Mio € verkaufen würde. Allerdings gäbe es inzwischen auch ein erhöhtes Angebot eines Privatinvestors über 14 Mio €. Dieser gedenke, das Gebäude abzureißen und entsprechend teure Wohnungen zu errichten. Die Sparkasse würde allerdings vorzugsweise an den Landkreis verkaufen.“

Aufgrund der Personalsituation und der notwendigen Außenstellen habe der Landkreis sein Interesse bekundet. Bei einem Abschlag von 10 % des Marktpreises läge der Kaufpreis bei ca. 12,6 Mio €.“ (...)

„[REDACTED] äußert, dass aufgrund des guten Zustandes des Gebäudes und der Fenster derzeit keine energetische Sanierung notwendig sei.“

- Auszüge aus dem Protokoll zur Sitzung des KSA (vorberatend) am 10.10.2016:

„Die Behebung des Wasserschadens in der Tiefgarage liege zwischen 200.000 € und 500.000 €. Diese Kosten habe die Sparkasse bereits vom Kaufpreis abgezogen.“ (...)

„Die KSK habe berücksichtigt, wer der Verhandlungspartner sei und daher auch Abstriche beim Kaufpreis gemacht.“ (...)

„Der Landrat dazu, dass von Dritten bereits 14 Mio € angeboten worden seien. Die KSK habe dies allerdings nicht ausverhandelt, im Jahr 2013 standen bereits 17,3 Mio € zur Debatte. Allein der Grundstückswert sei seitdem definitiv gestiegen. Der Landkreis sei der bevorzugte Käufer mit einem Kaufpreis von 12,1 Mio €.“ (...)

„Den Abriss der KSK, um dann Wohnungen zu errichten, würde kein Bürger verstehen.“ (...)

„Hinzu kämen die Unterhaltskosten für ein großes zusätzliches Gebäude.“ [Anmerkung: Gemeint ist das KSK-Gebäude].

Die Herleitung der Höhe des Kaufpreises von 12,1 Mio € ist nicht nachvollziehbar belegt. Auf Nachfrage bestätigte die Verwaltung folgende Annahme unsererseits: $14 \text{ Mio} \times 90 \% - 0,5 \text{ Mio} = 12,1 \text{ Mio}$

5.3.4.1 Wertgutachten

AL 1 führte im Rahmen unserer Prüfung mit Mail vom 31.10.2018 aus: *„Dem Landrat lag dieses interne Wertgutachten der Kreissparkasse zum Wert von Gebäude und Grundstück vor.“*

Bei der Durchsicht dieses, uns vom Landkreis vorgelegten Gutachtens fällt auf:

„Verwendungszweck: Das Gutachten ist lediglich für interne Zwecke bestimmt. Es stellt kein Marktwertgutachten im Sinne der ImmoWertV dar.“

Der Landkreis hat somit eine von der KSK selbst erstellte interne Wertabschätzung herangezogen. Eine unabhängige Bewertung des Grundstückswertes wurde seitens des Landkreises nicht durchgeführt bzw. gefordert.

Dies wäre bei einer Investition dieser Größenordnung aber dringend zu empfehlen, da die hierfür anfallenden Kosten prozentual nicht ins Gewicht fallen und eine tragfähige Entscheidung auf möglichst objektiver Einschätzung beruhen sollte.

5.3.4.2 Potenzieller Investor

Gemäß den Sitzungsprotokollen wollte ein Investor (erwähntes Angebot 14 Mio €) Wohnungen bauen. Auszug aus dem Protokoll zur Sitzung des KSA am 11.07.2016 zum Bericht des Landrats: *„in Verhandlungen im April 2016 mit der Sparkasse habe sich nun ergeben, dass diese dem Landkreis Ebersberg das Gebäude für ca. 12 Mio € verkaufen würde. Allerdings gäbe es inzwischen auch ein erhöhtes Angebot eines Privatinvestors über 14 Mio €.“*

Wie realistisch dieses behauptete Angebot war, ist fraglich, wenn man z.B. die für das Grundstück (bestehend aus mehreren Flurnummern) eingetragenen Dienstbarkeiten berücksichtigt oder dass eine Entwicklung der derzeitigen Nutzung (nahezu ausschließlich Gewerbegebiet) hin zu einer stärkeren Mischnutzung (Wohnungen statt KSK) evtl. mit den verbleibenden Nutzungen nicht in Einklang zu bringen ist. Nach

Auskunft der Verwaltung des Landratsamtes soll es seitens der Stadt auch kein Interesse geben, diese im Flächennutzungsplan als Mischgebiet ausgewiesene Fläche anderweitig weiter zu entwickeln. Zum Vorliegen des Angebots führte AL 1 im Rahmen unserer Prüfung aus (Mail vom 31.10.2018): *„Dem Landrat bzw. Landkreis wurde dieses nach oben noch offene und nicht final ausverhandelte Mindestangebot des Marktes mehrfach mündlich mit Angabe des interessierten Käufers/Investors kommuniziert. Das Grundstück wurde damals noch nicht offiziell am Markt angeboten, weil in dieser Vorerkundungsphase der Landkreis als möglicher Erwerber in die Diskussion kam und die Kreissparkasse dann ihre weiteren Bemühungen zur Veräußerung auf dem freien Markt eingestellt hatte. Der interessierte Investor kommt aus dem Landkreis und ist im Immobilienbereich bekannt. Der Preis war damals sehr realistisch, heruntergerechnet auf den Quadratmeter lag er bei rund 1.400 Euro. Der Landkreis hatte kurz zuvor zusammen mit dem BRK ein gemeinsames Grundstück in Ebersberg in dezentralerer Lage über ein Bieterverfahren für 1.475 Euro/Quadratmeter veräußert. Es gab damals keinerlei Zweifel an der seriösen Existenz dieses Angebotes, wenngleich es dem Landkreis nicht schriftlich vorlag. Der besagte Investor (Herr K.) hat im September 2018 im Rahmen eines persönlichen Gespräches mit dem Landrat im Landratsamt sein nach wie vor großes Interesse an der Immobilie mindestens zu den damaligen Konditionen mündlich bestätigt. Er hat mitgeteilt, dass er bereits 2016 in guten Gesprächen mit der Stadtverwaltung zur Nutzung der Immobilie für Wohnzwecke stand.“*

Selbst wenn es ein solches Angebot zum damaligen Zeitpunkt gab, kann die Wirtschaftlichkeit des Kaufs des Gebäudes durch den Landkreis damit nicht begründet werden, denn die Wirtschaftlichkeit muss sich im Vergleich verschiedener Bedarfsdeckungsmöglichkeiten des Landkreises ergeben. Derartige Vergleiche sind außer demjenigen mit der Fortsetzung der Anmietung von Räumen nicht erfolgt (s.o.).

5.3.4.3 Nutzungsrechte

Der Kaufvertrag enthält folgende Regelung bzgl. Nutzungsrechten der KSK:

„Der Veräußerer ist berechtigt, auch nach Übergang von Nutzen und Lasten auf den Erwerber das Objekt zeitlich unbefristet gemäß beigefügtem Plan wie folgt unentgeltlich zu nutzen, wobei gelb markierte Flächen der zeitweisen Nutzung bzw. Mitnutzung, rot markierte Flächen der Alleinnutzung unterliegen:

- 1) *Sparkassensaal für Veranstaltungen in Absprache mit dem Erwerber.*
- 2) *Betrieb einer 24-Stunden-SB-Geschäftsstelle mit Geldautomat und direktem Zugang zum Technikraum.*
- 3) *Betrieb einer 24-Stunden-Schließfachanlage mit Zugang.*
- 4) *Nutzung von maximal 20 Stellplätzen in der Tiefgarage.*

- 5) *Nutzung der Schulungsräume im Objekt Kolpingstraße und Sparkassenplatz.*
- 6) *Nutzung von Archiv- und Lagerflächen.*
- 7) *Anbringung von Außenwerbung (Signet, Lichtwerbeanlage)*
- 8) *Freistehende Werbetafeln mit Beleuchtung vor dem Gebäude (Stromkosten gehen zu Lasten des Erwerbers)*

Bei Beendigung der Nutzung der SB-Geschäftsstelle hat der Veräußerer die ihm gehörenden SB-Geräte auf seine Kosten zu entfernen; weitere Rückbauten werden nicht verlangt.

Bei Beendigung der Nutzung der 24-Stunden-Schließfachanlage ist der Veräußerer berechtigt, aber nicht verpflichtet, die ihm gehörende Schließfachanlage auf seine Kosten zu entfernen; weitere Rückbauten werden nicht verlangt.

Nutzt der Veräußerer den Sparkassensaal, die Schulungsräume und die Archiv- und Lagerflächen, so hat er auf seine Kosten für deren Reinigung zu sorgen; bei der Nutzung des Sparkassensaals bei Bedarf auch für den Sicherheitsdienst.

Auf dingliche Absicherung durch Eintragung einer entsprechenden Dienstbarkeit wird verzichtet.“

Es handelt sich um Nutzungen, welche von Herrn Fl. (vom Landratsamt beauftragt; siehe Sitzungsvorlage 2018/3203 zur LSV-Sitzung am 24.09.2018) im Zusammenhang mit der Grunderwerbssteuerberechnung im Oktober 2017 mit einem Barwert von 756.268 € über angenommene 24 Jahre Restnutzungsdauer bewertet wurden.

Wir fanden in den Unterlagen keinen Beleg, der die Aussage in der Sitzungsvorlage zur LSV-Sitzung am 24.09.2018 untermauern würde, dass die oben aufgeführten Nutzungsrechte bei der Kaufpreisfindung berücksichtigt worden wären. Nach den uns vorliegenden Sitzungsvorlagen und -protokollen war den Gremien (KSA und KT) bei ihren Entscheidungen über den Kauf und den Kaufpreis am (10.10. und 24.10.2016) völlig unbekannt, dass sich die Sparkasse beim Verkauf o.g. umfangreiche Nutzungen einräumen lassen wird.

█ nahm zu unserer entsprechenden Nachfrage im Rahmen der Prüfung folgendermaßen Stellung (Mail vom 27.11.2018): „In den Gremienunterlagen lässt sich dazu nichts finden. Die Sitzungsvorlage für die NÖ-Sitzung des Kreis- und Strategieausschusses vom 24.4.2017 zeigt die Chronologie auf, die Nutzungsrechte sind nicht genannt. Sie konnten aber in der Urkunde nachgelesen werden.“

Vor dem Kauf war (nach den oben zitierten Protokollen, z.B. vom 11.07.2016) nur darauf verwiesen worden, dass die Sparkasse vorzugsweise an den Landkreis ver-

kaufen würde und bei einem Abschlag von 10 % auf den Marktpreis der Kaufpreis bei 12,6 Mio € liegen würde. Auch im Protokoll zur Sitzung am 10.10.2016 ist der „günstige Preis“ mit dem besonderen Verhältnis KSK - Landkreis begründet worden: *„Der Landrat möchte wissen, ob der Vorschlag von (...) Anteile des Landkreises am Zweckverband (ZV) zu verrechnen, möglich sei. Dazu Herr W., dass der Landkreis bei einer Trennung von Anteilen nicht mehr dauerhafter als Träger betrachtet werden könnte und damit ein Signal zum Ausstieg setzen würde. Dann müsste allerdings auch über einen anderen Kaufpreis verhandelt werden. Die KSK habe berücksichtigt, wer der Verhandlungspartner sei und daher auch Abstriche beim Kaufpreis gemacht.“*

Anders als ein Entwurf (5. Fassung) des Kaufvertrags enthält der letztlich abgeschlossene Vertrag keinen Hinweis, dass die unentgeltliche Nutzung durch die KSK bei der Kaufpreisfindung Berücksichtigung gefunden hätte.

5.3.5 Mittel- und langfristige Sanierungskosten

Die mittelfristigen Sanierungskosten wurden amtsintern zwar ermittelt, aus den uns vorgelegten Unterlagen war aber nicht ersichtlich, dass diese den Gremien zur Entscheidung über den Kauf und über die Vorplanung genannt wurden (siehe Ausführungen in nachfolgendem Abschnitt 5.4.1 dieses Berichts). Langfristige Sanierungskosten, die bei Gebäuden dieses Alters (Baujahr 1991) regelmäßig anfallen, wurden weder ermittelt noch grob abgeschätzt.

5.4 Kostentransparenz und Einbindung der Gremien

TZ 3 Die Kostentransparenz litt darunter, dass in den Sitzungsvorlagen lediglich die kurzfristigen Kosten, nicht aber die bei der Verwaltung bekannten mittelfristigen Kosten durchgehend benannt wurden, sowie unter einer Vermischung von ermittelten Baukosten und Haushaltsansätzen. Zudem unterblieb in einem Fall die Einbindung des Gremiums in die Entscheidung.

- a) In den Beschlussvorlagen zur Kaufentscheidung und zur Entscheidung über die Vorplanung waren die der Verwaltung bekannten mittelfristigen Kosten nicht benannt. Im Übrigen werden die Gremien im Vorfeld von nichtöffentlichen Sitzungen regelmäßig nicht ausreichend mit den zu erwartenden Informationen versorgt (hier z.B. über das Vorliegen der Ausarbeitungen zu den für die Kaufvorbereitung durchgeführten Voruntersuchungen und den Inhalt der Notarurkunde zum Kauf des Gebäudes).

Die angemessene Information ist eine Voraussetzung für eine effektive Arbeit der Gremien. Die Gremien wären in Beschlussvorlagen umfassend über alle entscheidungserheblichen Tatsachen sowie über alle bekannten zu erwartenden Kosten der zu beschließenden Maßnahmen zu informieren. Erfolgen in der Sitzung wesentliche, insb. kostenrelevante Informationen, die von der Beschlussvorlage abweichen, sind diese in das Sitzungsprotokoll aufzunehmen.

- b) Die Verwaltung vermischte mehrfach den Haushaltsansatz und die ermittelten Kosten der Baumaßnahme.

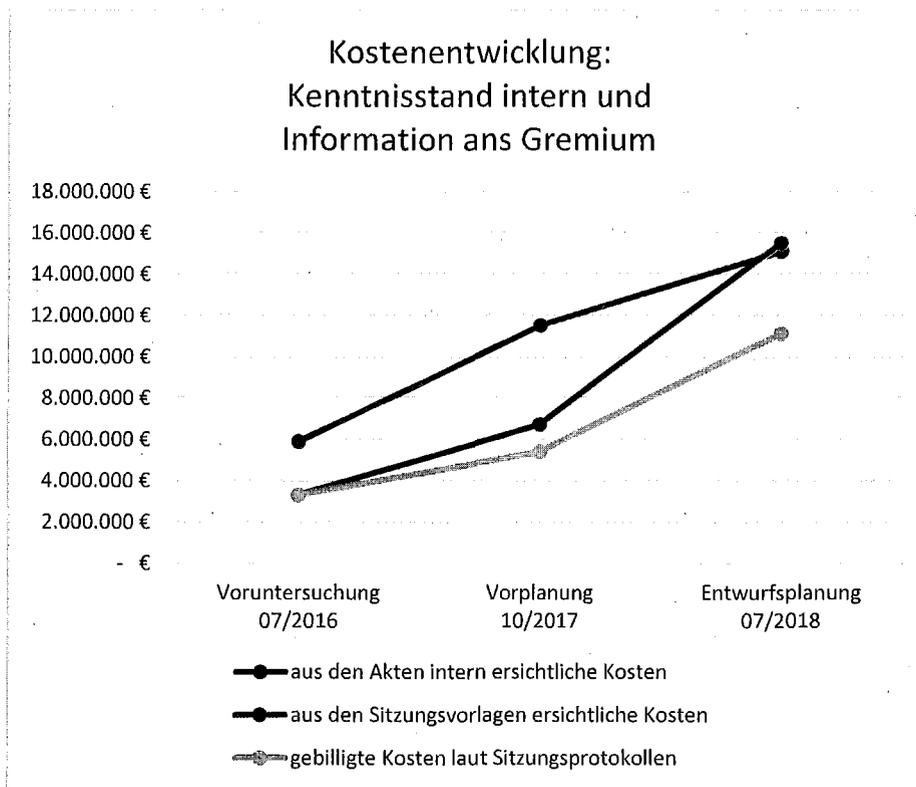
Bei der Planung eines Objektes wäre klar zu unterscheiden zwischen den (aktuell) ermittelten Kosten einer Baumaßnahme und den ggf. davon abweichend gewählten Ansätzen im Haushalt.

- c) Der Landrat unterzeichnete eine Vergleichsvereinbarung über die Ablösung von Nutzungsrechten.

Abgesehen vom verfrühten Abschluss der Vereinbarung waren die kommunalrechtlichen Voraussetzungen hierfür mangels Einbindung der zuständigen Gremien nicht gegeben.

5.4.1 Kosten: Kurzfristig - Mittelfristig

Wie sich aus internen Mails, Vermerken und Entwürfen von Sitzungsvorlagen ergibt, ermittelte die Verwaltung neben den kurzfristigen Kosten für den Bezug des Gebäudes auch die mittelfristig über einen längeren Zeitraum anfallenden Baukosten. Zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung ging die Verwaltung demgemäß neben kurzfristigen Kosten von rd. 3,3 Mio € mittelfristig von weiteren 2,6 Mio € aus. Im Zuge der Vorplanung wurden neben den kurzfristigen Kosten von rd. 6,7 Mio € noch mittelfristige Kosten von rd. 4,8 Mio € geschätzt. In den endgültigen Vorlagen zu den Sitzungen vom 10.10.2016 und vom 24.10.2016 (zur Kaufentscheidung) sowie vom 18.10.2017 (zur Vorplanung) sind jeweils nur die kurzfristigen Kosten benannt, nicht aber die Kosten der mittelfristigen Maßnahmen. Erst in der Vorlage zur Sitzung vom 18.07.2018 (Entwurfsplanung) wurden auch mittelfristig zu erwartende Kosten benannt, über die aber eine Beschlussfassung weder vorgesehen war noch tatsächlich erfolgt ist.



Auf unsere Frage vom 14.11.2018, warum in den Sitzungsvorlagen zu den Sitzungen am 10.10.2016, 24.10.2016 und 18.10.2017 jeweils die Kosten für die sog. mittelfristigen Maßnahmen nicht benannt wurden, führte der Landrat mit Mail vom 21.02.2019 aus:

„Ich gehe davon aus, dass die mittelfristigen Kosten, wie sie in der Stellungnahme von Herrn Fl. dargestellt waren, genannt wurden. Diese von Herrn Fl. prognostizierten mittelfristigen Kosten in Höhe von 2,9 Mio waren ja sehr überschaubar, es hätte von daher überhaupt keinen Grund gegeben, sie zu verschweigen, was ohnehin grundsätzlich unklug gewesen wäre und auch nicht unserer Praxis der transparenten Kommunikation entspricht. Im Gegenteil wäre diese Summe verteilt auf einen Zeitraum von so vielen Jahren eher ein Werbeargument für den Erwerb gewesen. Ich gehe wie schon eingangs erwähnt aus meiner Erinnerung davon aus, dass dieser Betrag im Verlaufe der Beratungen zumindest einmal (vermutlich öfter) mündlich genannt wurde. Wie die Protokollrecherche jedoch ergab, wurde dies leider nicht schriftlich protokolliert, so dass es letztendlich leider nicht nachvollziehbar ist. Die Existenz der Voruntersuchung und die Möglichkeit diese einzusehen, wurde indes schon protokollarisch festgehalten.“

Wir haben nicht weiter recherchiert, ob die mittelfristigen Kosten trotz fehlender Erwähnung im Protokoll in den Sitzungen mündlich genannt wurden und ob die Abweichung

zwischen Beschlussvorlage (ohne mittelfristige Kosten) und deren Entwurf (einschließlich der mittelfristigen Kosten) versehentlich erfolgte. Sollte beides der Fall sein, wäre dennoch der Informationsablauf und die Dokumentation mangelhaft. Es geht angesichts eines Betrags von 2,6 Mio € (die vom Landrat genannten 2,9 Mio € beruhen wohl auf einem Versehen) keineswegs um das Gremium nicht interessierende Details, auch wenn die Kosten über einen längeren Zeitraum anfallen. Diese Kosten hätten in die Beschlussvorlage bzw. (bei nur mündlicher Erwähnung) zumindest in das Protokoll gehört. Bei Mitnennung der damals bereits erwarteten mittelfristigen Kosten wären den geschätzten 6 Mio € für einen Neubau ein Kaufpreis von 12,1 Mio € zzgl. Sanierungskosten von 5,9 Mio €, also Kosten von 18 Mio € beim zu erwerbenden KSK-Gebäude gegenübergestellt. Dieses Verhältnis hätte den Kauf (trotz der erwarteten Möglichkeit keine Flächen mehr anmieten zu müssen bzw. im Gegenteil sogar Flächen vermieten zu können) weniger positiv erscheinen lassen, auch wenn die Aufstockung des Nordtraktes lt. Auskunft der Verwaltung nur rund 60 Arbeitsplätze ergeben hätte, beim KSK-Gebäude der damals beauftragte Planer Fl. dagegen von 119 bis 207 Arbeitsplätzen ausging. Ob die mittelfristig zu erwartenden Kosten von rd. 2,6 Mio € die Entscheidung des Gremiums pro Kauf des KSK-Gebäudes beeinflusst hätten, ist letztlich unerheblich, da es um die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Prozedere geht.

Die umfassende Information des Gremiums über vorhandene Kostenermittlungen und die sorgfältige Abfassung der Sitzungsprotokolle dienen der Transparenz, hierauf wäre zukünftig mehr zu achten. Die Verwaltung muss dafür sorgen, dass wesentliche Entscheidungen des Gremiums durch inhaltlich umfassende Beschlussvorlagen vorbereitet sind. Ergibt sich im Laufe der Sitzung ein wesentlicher, dem Gremium bis dahin nicht bekannter Aspekt, ist dessen Aufnahme in das Sitzungsprotokoll unabdingbar, auch zur eigenen Absicherung der Verwaltung und zur Vermeidung späterer Unstimmigkeiten über den Inhalt eines Beschlusses.

Im Einzelnen:

5.4.1.1 Kaufentscheidung (Beschlüsse vom 10.10.2016 bzw. 24.10.2016)

Die Liegenschaftsverwaltung (SG 13) teilte dem Landrat (und in cc dem AL Z und dem AL F) mit Mail vom 13.07.2016 folgendes mit:

„Vor Inbetriebnahme einer Nutzung rechnen wir mit Investitionen in Höhe von rd. 3,3 Mio €; mittelfristig (5 bis 15 Jahren) ist mit weiteren Investitionen in Höhe von rd. 2,6 Mio € zu rechnen. Weitere energetische Maßnahmen an der Gebäudehülle sind hierbei nicht eingeflossen.“

Diese Information bezüglich mittelfristiger Kosten ist in den Sitzungsvorlagen zu den Sitzungen am 10.10.2016 und 24.10.2016 nicht enthalten. Ebenfalls findet sich dort

kein Hinweis darauf, dass keine weiteren energetischen Maßnahmen an der Gebäudehülle berücksichtigt sind.

5.4.1.2 Vorplanung

Die Kostenschätzung des Architekten (31.08.2017) weist Kosten von 11.132.090,81 € aus. In einer Anlage zum Aktenvermerk der Liegenschaftsverwaltung vom 06.10.2017 wird ein „Kostenstand aktuell“ von 11.525.557,40 € genannt. Hierbei findet sich eine Aufgliederung in 6,7 Mio € kurzfristig und 4,8 Mio € mittelfristig. Dieser Aktenvermerk - welcher den Hinweis enthält, *„mittelfristig aus Vorentwurf 4,8 Mio Euro (wird nicht beraten)“* - weist folgende handschriftliche Anmerkung auf: *„entscheidend ist, was in den Gremien vorgetragen wird“*.

Der Ausdruck eines Mails vom 17.10.2017 enthält die handschriftliche Anmerkung, dass [REDACTED] Liegenschaftsverwaltung von einem Mitarbeiter nochmals gebeten wurde [REDACTED] oder Landrat zu klären, ob die mittelfristigen Maßnahmen (mit Kosten) im Ausschuss (Sitzung am 18.10.) vorgestellt werden sollen. Die Anmerkung endet mit einem Verweis auf die sog. Schlussabstimmung mit der Verwaltungsspitze (welche nach Auskunft der Verwaltung üblicherweise am Sitzungstag stattfindet).

In der endgültigen Sitzungsvorlage zur Sitzung des LSV-Ausschusses am 18.10.2017 ist zwar am Rande ausgeführt, dass eine Aufgliederung in kurz- und mittelfristige Kosten vorgenommen wurde. Im weiteren Verlauf der Vorlage werden dann jedoch nur die kurzfristigen Kosten benannt und weiter ins Detail aufgegliedert:

„Die im Rahmen der Vorentwurfsplanung ermittelten Kosten für die Inbetriebnahme (kurzfristig) sind in der Anlage dargestellt und liegen bei 6,7 Millionen Euro. Davon sind aus Sicht der Verwaltung die unter Ziffer 1 genannten Kosten in Höhe von rund 4,0 Millionen Euro zum Bezug des Gebäudes erforderlich. Unter Ziffer 2 sind weitere Kosten genannt, die nicht in der Voruntersuchung enthalten waren (Ausnahme: die Kosten Sanierung Tiefgarage Teil 2), sich aber während der Planungen als notwendig, sinnvoll, verbessernd oder funktional herausgestellt haben. Durch mehrere Einspargespräche wurden diese Themen zu einzelnen Paketen zusammengefasst.“

Das Delta zwischen den o.g. 6,7 Mio € und 11,5 Mio € i.H. von 4,8 Mio € (gleichbedeutend mit den mittelfristigen Kosten) ist weder in der Sitzungsvorlage noch im Protokoll erwähnt. Die Verwaltung bestätigte uns mit Mail vom 07.12.2018, dass die Zahlen im Gremium nicht vorgestellt wurden. Trotz mehrfacher Anfrage erhielten wir keine konkrete Auskunft, auf wessen Veranlassung letztlich auf die Nennung der mittelfristigen Kosten verzichtet wurde. Die oben erwähnte Mail des Landrats vom 21.02.2019 stellt nur auf den Zeitpunkt vor dem Kauf ab, nicht aber auf den Zeitpunkt der Entscheidung über die Vorplanung.

5.4.1.3 Entwurfsplanung

Die der Verwaltung vorliegende Kostenberechnung des Architekten (Stand 01.07.2018) weist Kosten von 15.029.424,73 € aus (ohne Puffer). In der endgültig verteilten Vorlage zur Sitzung des LSV-Ausschusses am 18.07.2018 waren im TOP „Vorstellung der Entwurfsplanung“ zu beschließende Kosten von nur 11.130.180 € dargestellt, wobei darin - anders als bei der Vorplanung und in der o.g. Kostenberechnung - rd. 20 % Sicherheitspuffer enthalten waren.

In einem Entwurf der Sitzungsvorlage waren neben kurzfristigen Kosten von 9.036.169 € auch noch mittelfristige Kosten von 6.080.812 € genannt (Summe 15.116.981 €). In der letztlich den LSV-Mitgliedern vorgelegten Sitzungsvorlage (lt. Auskunft im SG 13 nach Überarbeitung durch [REDACTED], sind nur noch mittelfristige Kosten i.H. von 4,39 Mio € erwähnt. AL1 führte auf Nachfrage zu den Gründen des Deltas von 1,7 Mio € bei den mittelfristigen Kosten in einer Mail vom 16.03.2019 aus:

„Im Entwurf waren in den 6,08 Mio € auch bereits Teil-Leistungen der 300 KGr. incl. Nebenkosten enthalten. Da sich jedoch in der Sitzungsvorbereitung herausstellte, dass dieser Teilansatz noch genauer zu planen ist (mit oder ohne energetische Sanierung), wurde dieser Ansatz wieder herausgenommen. Die genannten 4,39 Mio bezogen sich ausschließlich auf die Fachbereiche Elektrotechnik und HLS incl. anteilig der 700 KGr. Dieser Umstand wurde in der Sitzungsvorlage auch aufgeführt.“

Es wäre zu erwarten gewesen, dass die uns nachträglich gegebenen Informationen zum Planungsstand dem Gremium aus Transparenzgründen bereits in den Sitzungsunterlagen mitgeteilt und erläutert worden wären. Bei der gewählten Vorgehensweise musste das Gremium gewissermaßen erraten, dass bei dem für die mittelfristigen Kosten genannten Betrag nur auf die Bereiche Elektro und HLS abgestellt wurde und noch Kosten der Kostengruppe (KGr.) 300 in unbekannter Höhe hinzukommen würden.

Im Übrigen sahen weder der Entwurf der Sitzungsvorlage noch deren endgültige Fassung vor, einen Beschluss zu den mittelfristigen Kosten zu fassen.

5.4.2 Betriebs- und Unterhaltskosten/Wirtschaftlichkeit des Gebäudes

In einer Mail vom 30.05.2016 an den Landrat führte die Liegenschaftsverwaltung aus:

„Die „Großzügigkeit“ der Kreissparkasse spiegelt sich wieder in dem geringen Anteil HNF (Hauptnutzfläche / vor allem Büros): 25 % zu 51 % beim LRA“

(...) „hoher Aufwand an Bauunterhalt erforderlich - Sprinkleranlage für Tiefgarage und Saal, Lüftungsanlage, Kühldecke im Vorstandsbereich, Brandschotts in den Treppenhäusern, viele Nebenräume in den Untergeschossen / das LRA hat bereits Wartungskosten in Höhe von 40.000 €/Jahr, diese werden im Kreissparkassengebäude erheblich höher sein.“ (...)

„Die jährlichen Kosten für Reinigung, Wärme und Strom liegen bei rd. 320.000 € (zum Vergleich: für das Landratsamt lagen diese Aufwendungen 2015 bei rd. 260.000 €).“

Alleine für Reinigung, Wärme und Strom lagen die Aufwendungen demnach beim KSK-Gebäude bei 73 €/m²HNF (320.000 € / 4.383 m²HNF), beim LRA-Hauptgebäude nur bei 50 €/m²HNF (260.000 € / 5.214 m²HNF); das KSK-Gebäude hatte also um fast 50 % höhere Unterhaltskosten.

In der Ausarbeitung des Büro Fl. vom 12.07.2016 ist im Rahmen der Gesamtwirtschaftlichkeitsprognose eine Berücksichtigung der Betriebskosten erfolgt (siehe Abschnitt 5.3.3 dieses Berichts).

Wir konnten nicht feststellen, dass das Gremium auf diesen Umstand transparent hingewiesen wurde. Dies zeigt auch folgender Auszug aus dem Protokoll zur Sitzung am 10.10.2016 „Auf die Frage von KR H. zu den möglichen Auswirkungen des Kaufes des Sparkassengebäudes auf die Kreisumlage antwortet ████████, dass es diese geben wird. Sie seien abhängig vom Aktivierungswert, der Laufzeit und damit letztlich von den Abschreibungswerten, die jährlich verbucht werden müssen. Hinzu kämen die Unterhaltskosten für ein großes zusätzliches Gebäude. Auch die Kredittilgungen müssten über die erwirtschafteten Erträge geleistet werden. Das Finanzierungskonzept müsste noch erstellt und in der 1. Haushaltslesung beraten werden.“

Auf unsere Nachfrage vom 16.01.2019 „Wurde im Jahr 2016 ein Gremium auf die Problematik, der deutlich höheren Unterhaltskosten des KSK-Gebäudes im Vergleich zum Landratsamtsgebäude, nachvollziehbar hingewiesen und wenn ja wie?“ erklärte ████████ mit Mail vom 10.02.2019: „Die Gremien wurden auf das Vorhandensein der Stellungnahmen der eingeschalteten Berater (u.a. Fl.) hingewiesen (siehe Protokoll Kreistag v. 24.10.2016).“

Die Höhe von zu erwartenden Betriebs- und Unterhaltskosten kann bei der Entscheidung über Kauf bzw. Kaufpreis (und Kosten für notwendige Sanierungsmaßnahmen) sinnvollerweise nicht außer Acht bleiben. Die notwendigen Informationen sind den Gremien rechtzeitig zur Verfügung zu stellen (siehe hierzu auch nachfolgender Abschnitt).

5.4.3 Form der Information von Gremien

Den Mitgliedern des Kreistags wurden zur Vorbereitung der Sitzung vom 24.10.2016, in der es um den Kauf des KSK-Gebäudes ging, keine Unterlagen mit vorhandenen Informationen zur Verfügung gestellt. Während der Sitzung wies [REDACTED] (AL Z) als Reaktion auf eine Frage aus dem Gremium darauf hin, dass die beiden Gutachten von externen Firmen im Landratsamt eingesehen werden könnten.

In einer KSA-Sitzung am 24.04.2017 ging es um die nachträgliche Genehmigung der bereits durch den Landrat unterzeichneten Notarurkunde, wie es der KT zusammen mit der Vollmacht für den Landrat zur Unterzeichnung des Notarvertrags, festgelegt hatte. In der Sitzungsvorlage für den 24.04. ist ausgeführt: *„In der Sitzung liegen mehrere Exemplare der Notarurkunde zur Einsicht bereit.“*

Nach Auskunft der Verwaltung (Mails vom 31.10. und 13.11.2018) erhalten die Gremien in der Regel keine Sitzungsvorlagen für nichtöffentliche Sitzungen. *„Es richtig ist, dass wir zu nichtöffentlichen TOPs in der Regel keine Unterlagen versenden.“* *„Ausnahmen gibt es nur, wenn das in der Fraktionssprechersitzung, die 1 Woche vor jeder Sitzung des Kreis- und Strategieausschusses stattfindet, so vereinbart wird.“*

Während der maßgeblichen Sitzung (sogar erst auf Nachfrage) darauf zu verweisen, dass die (im Protokoll unzutreffend als Gutachten bezeichneten) Ausarbeitungen der externen Firmen im Landratsamt eingesehen werden könnten, erachten wir als nicht sachgerecht. Bei rechtzeitiger Zurverfügungstellung der Unterlagen wäre es den Gremiumsmitgliedern möglich gewesen, zu erkennen, dass darin bereits zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung von zusätzlichen mittelfristigen Kosten von 2,6 Mio € ausgegangen wurde bzw. die Betriebskosten des Sparkassengebäudes aufgrund des stark veralteten Standards deutlich über denen eines vergleichbaren Neubaus liegen. Zumindest hätte im Vorfeld der Sitzung rechtzeitig auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme hingewiesen werden müssen, nicht erst in der Sitzung selbst, in der auf Grundlage von Unterlagen, die erst im Nachhinein eingesehen werden konnten, ein Beschluss zu fassen war.

Auch erscheint es praxisfern, dass Mitglieder eines Gremiums bei der erstmalig möglichen Einsichtnahme in die Notarurkunde während der KSA-Sitzung im April 2017 den Vertragsinhalt vollständig zur Kenntnis nehmen konnten.

Wir erachten es als nicht sachgerecht, wenn Mitglieder eines Gremiums auf diese Weise keine Gelegenheit haben, sich auf die Tagesordnungspunkte umfassend vorzubereiten.

Wir regen an, den z.B. über maßgebliche Vertragsabschlüsse abzustimmenden Mitgliedern des zuständigen Gremiums die im Vorfeld der Sitzung vorliegenden Vertragsent-

würfe mindestens eine Woche vor der Sitzung zuzuleiten, um eine sachgerechte Auseinandersetzung zu ermöglichen. Die Verwaltung hat natürlich keinen Einfluss darauf, ob die Gremiumsmitglieder diese Gelegenheit dann wahrnehmen. Sie vermeidet aber jeden Anschein einer „Geheimniskrämerei“, wenn sie transparent und nachweisbar im Vorfeld informiert hat.

5.4.4 Mischung Baukosten - Haushaltsansatz

Die Verwaltung hat mehrfach den Haushaltsansatz und die ermittelten Kosten der Baumaßnahme vermischt. Die Haushaltsansätze enthielten über die ermittelten Kosten der Baumaßnahme hinausgehende Kostenanteile, z.B. für die EDV, die aber bereits in den ermittelten Baukosten eingerechnet waren. Dies führte bei der Kostenangabe für den nächsten Projektschritt zu einer Doppelberücksichtigung der betreffenden Kostenansätze mit Schaffung eines dementsprechenden Kostenpuffers, sodass die Projektkosten insgesamt nicht mehr transparent waren.

Haushaltsansätze können neben den ermittelten Projektkosten auch weitere Kostenanteile oder Sicherheitsreserven enthalten. Deshalb sollte bei Beschlüssen zu Maßnahmen aus Transparenzgründen eine konsequente und klare Trennung zwischen Haushaltsansätzen (unabhängig davon ob notwendige Maßnahmen als Investitionen oder Bauunterhalt haushaltstechnisch veranschlagt werden sollen) und den, z.B. von Planern, jeweils tatsächlich ermittelten Kosten der Maßnahme erfolgen.

Im Einzelnen:

5.4.4.1 Vorplanung (LSV-Ausschuss vom 18.10.2017)

In der Sitzungsvorlage wurde dem Gremium hinsichtlich der zum Kaufzeitpunkt angenommenen Kosten mitgeteilt *„Zuzüglich zum Kaufpreis wurde somit ein Budget in Höhe von 4,1 Millionen Euro (3,3 Mio Euro Hochbau sowie 0,8 Mio Euro für EDV-technische Maßnahmen) für die kurzfristigen Maßnahmen genehmigt.“*

Die Kosten für EDV-technische Maßnahmen waren jedoch nach der vorliegenden Aufstellung des Büros Fl. bereits in den zum Kauf genannten 3,3 Mio € enthalten (mit rd. 0,9 Mio €). Der über die 3,3 Mio € hinaus genehmigte Ansatz für EDV wirkt insofern wie ein zusätzlicher Puffer; auf diese Weise wird die tatsächliche Kostenentwicklung des Projektes intransparent.

5.4.4.2 Entwurfsplanung (LSV-Ausschuss vom 18.07.2018)

In der Sitzungsvorlage ist ausgeführt: „Auf der Grundlage der damals [18.10.2017] beschlossenen kurzfristigen Maßnahmen zur Inbetriebnahme des Gebäudes wurden im Haushalt 2018 und Finanzplanung bis 2021 Mittel in Höhe von insgesamt 6.803.150 € für die kurzfristigen Maßnahmen eingeplant.“ ... „Unter Berücksichtigung der empfohlenen Einsparmöglichkeit bei den Decken ergeben sich Mehrkosten von 2.179.500 € gegenüber den bisher im Haushalt genehmigten Kosten.“

Tatsächlich wurden in der LSV-Sitzung vom 18.10.2017 („damals“) Kosten von nur 5.390.727,11 € gebilligt (s. Abschnitt 4.2 dieses Berichts). In den geplanten Haushaltsmitteln von 6.803.150 € sind nach Auskunft der Verwaltung u.a. Haushaltsansätze von 5.300.000 € aus der I-Nr. 942-0002 enthalten; dieser Betrag entspricht nahezu den am 18.07.2017 gebilligten 5,39 Mio €. Ebenfalls enthalten sind aber insbesondere auch 1.126.000 € aus der I-Nr. 111-0012 (Generalsanierung EDV Ansatz 2018). Damit fand auch hier im Haushalt eine doppelte Berücksichtigung der Kosten für die EDV statt (Stichwort Puffer).

Im Entwurf der Sitzungsvorlage für den 18.07.2018 ist im Zusammenhang mit den mittelfristigen Kosten erwähnt: „Ferner werden dann diese Bauunterhaltsmaßnahmen im Ergebnishaushalt abgewickelt.“ In der endgültigen Sitzungsvorlage ist dieser Hinweis nicht mehr enthalten; der Beschlussvorschlag für den KT lautet nur: „Die Mehrkosten in Höhe von 4.327.030 € werden im Haushalt 2019 ff. als Investitionskosten berücksichtigt. Damit erhöhen sich die Investitionskosten für den Bezug des Gebäudes von 6.803.150 € um 4.327.030 auf 11.130.180 €.“

Im Zusammenhang mit den genannten 6.803.150 € ergibt sich aus einer uns vorliegenden Aufstellung, dass von diesem Betrag 5.300.000 € auf I-Nr. 942-0002 und 1.126.000 € auf I-Nr. 111-0012 entfallen.

Aus dem Haushalt 2018 ergibt sich, dass sich die Summe von 5.300.000 € aus Ansätzen für die Jahre 2017, 2018, 2019 und 2020 zusammensetzt.

Aus dem Haushalt 2018 ergibt sich ebenfalls, dass der Betrag von 1.126.000 € nur dem Ansatz für das Jahr 2018 entspricht. Die Haushaltsansätze für die Jahre 2017 (200.000 €) und 2019 (200.000 €) bleiben unberücksichtigt.

Zu den Gründen, warum für die Darstellung der eingeplanten Mittel unterschiedliche Zeiträume berücksichtigt wurden führte AL 1 in einer Mail vom 13.11.2018 folgendes aus: „Eine intensive Recherche und Rücksprache mit den einzelnen Sachgebieten ergab, dass bei der Meldung der Planzahlen nicht klar war, dass auch die Summen für die Jahre 2017 und 2019 (je 200.000 €) in der Gesamtsumme hätte gemeldet werden müssen.“

In den Sitzungsvorlagen/-protokollen erfolgte damit immer wieder eine Vermischung von (teilweise unvollständigem) Haushaltsansatz und ermittelten Kosten der Baumaßnahme. Durch den Bezug auf die Summe einzelner Haushaltsansätze, welche teilweise einen Doppelansatz darstellen (siehe oben), wird die tatsächliche Kostensteigerung im Projekt intransparent.

5.4.5 Einbindung der Gremien (hier: bei der Ablösung von Nutzungsrechten)

Der Landrat unterzeichnete mit der KSK am 18.06.2018 eine Vereinbarung bezüglich der ihr im notariellen Kaufvertrag zugestandenen Nutzungsrechte. Mit dieser Vereinbarung verzichtet die KSK auf einige der Nutzungsrechte, im Gegenzug übernimmt der Landkreis die Kosten für die Maßnahmen des Brandschutzes bei der erworbenen Immobilie.

Unter Ziff. 2 der Vereinbarung findet sich unter anderem folgender Passus: *„Die Parteien sind sich einig, dass der Kreis sämtliche erforderlichen Maßnahmen auf eigene Kosten ausführt, die im Rahmen des Brandschutzes einschließlich Sprinkleranlage und Aufzüge erforderlich sind.“*

Der Vereinbarung vorangestellt ist der Hinweis: *„Um eine streitige Auseinandersetzung zu vermeiden, schließen die Parteien die nachfolgende Vereinbarung.“*

5.4.5.1 Zum Inhalt und Zeitpunkt der Vereinbarung:

Die Verwaltung konnte uns keine Aufstellung der seitens des Landkreises im Juni 2018 für die in der o.g. Vereinbarung aufgeführten Maßnahmen erwarteten Kosten vorlegen. In einer Stellungnahme (Mail vom 31.10.2018) im Rahmen unserer Prüfung führte die Verwaltung hierzu aus:

„Die Basis für die Verhandlungen zur Nutzungsvereinbarung ist meines Wissens die Aufstellung der Brandschutzmängel - Anteil Kreissparkasse (Liste mit Stand 6.9.2017) [Einschub vom Berichtsverfasser: Liste endet mit einem Betrag von 442.580,96 €]. Die Kosten für Sprinkleranlage und Aufzug (...) waren nicht Gegenstand der vorangegangenen Gespräche/Verhandlungen mit der KSK, sondern wurden von dieser am Schluss der Verhandlungen in den Entwurf der Vereinbarung aufgenommen.“

Auf unsere Frage, ob nicht überlegt wurde, aufgrund der sich abzeichnenden Kosten (u.a. für die Sprinkleranlage) den Abschluss der Vereinbarung zu verschieben, erhielten wir folgende Auskunft:

„Seitens SG (...) wurde empfohlen, den Termin für den Abschluss der beiden Nutzungsvereinbarungen im Hinblick auf die sich abzeichnenden Kostensteigerungen auszusetzen und die Vereinbarungen bis auf weiteres nicht abzuschließen. Aufgrund des uneingeschränkten Vertrauensverhältnisses zwischen den Entscheidungsträgern des Verkäufers und des Kreises bestand im Landratsamt kein vernünftiger Zweifel, dass es bei etwaigen Problemen im Zusammenhang mit der Nutzungsvereinbarung diese einvernehmlich gelöst werden würden. Der Text der Vereinbarungen war über lange Monate zwischen beiden Häusern ausgehandelt worden. Da wir zum Zeitpunkt Juni 2018 davon ausgingen, kurzfristig mit der Sanierung beginnen zu können, war der Abschluss der Nutzungsvereinbarungen zielführend und erforderlich. Die jetzt bestehende Situation war zum damaligen Zeitpunkt nicht vorhersehbar.“

Konkret hatte sich das SG (...) in Person eines Juristen des Landkreises wie folgt (Mail vom 28.11.2018) geäußert:

„in Anbetracht der davongaloppierenden Kosten - insbesondere auch im Bereich des Brandschutzes - eine kurze Frage: Können/sollen wir zum jetzigen Zeitpunkt die final verhandelte Nutzungsvereinbarung mit der KSK überhaupt abschließen? Grund meiner Frage: wir verzichten dort auf sämtlich etwaigen Schadensersatzansprüche gegenüber der KSK im Zusammenhang mit den von der KSK seinerzeit nicht erfüllten Auflagen aus der Baugenehmigung (Bestandsschutz) und erhalten im Gegenzug lediglich den Verzicht auf Nutzungen, die ohnehin ernsthaft seitens der KSK nie beabsichtigt waren. Kann uns das später einmal auf die Füße fallen? Es spricht m.E. nichts dagegen, die für kommenden Montag geplante Unterzeichnung (...) zu verschieben, bis wir mehr Klarheit haben. Bitte um kurze Rückantwort.“

Die daraufhin erfolgte Rückantwort der Verwaltung lautete:

„Lieber Herr (...), vielen Dank für Ihre Nachricht. Ich glaube nicht, dass uns etwaige Schadenersatzansprüche auf die Füße fallen könnten. Falls wir uns wirklich „über den Tisch gezogen fühlen“ wird der Landrat eine Lösung mit dem KSK-Vorstand finden. Angesichts einer katastrophalen Außenwirkung im Falle einer Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit befürchte ich keine Nachteile, wenn wir am Montag unterschreiben. Ich befürworte deswegen die Unterzeichnung der Vereinbarung und den Abschluss der Angelegenheit.“

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung war bereits bekannt, dass es für die Sprinkleranlage der Tiefgarage keine Ausnahmegenehmigung zum 1 : 1-Tausch der Rohrleitungen unter Beibehaltung des Bestandsschutzes geben würde. Der Wegfall des Bestandsschutzes bedingt die Beachtung der aktuellen Vorschriften, so dass neben einem neuen Rohrnetz auch ein vergrößerter Sprinklerbehälter mit der Folge einer völligen Neukonzeption der Sprinklerzentrale notwendig wird. Die allein damit verbundenen Mehrkosten beliefen sich in der Entwurfsplanung zum Stand der LSV-Sitzung

vom 18.07.2018 auf rd. 610.000 € gegenüber dem Stand des Vorentwurfs zur LSV-Sitzung vom 18.10.2017 (vgl. Punkt 5.2.4.5 dieses Berichts und Gegenüberstellung „Vorentwurfsplanung - Entwurfsplanung“ zur Sitzungsvorlage des LSV vom 24.09.2018). Diese Notwendigkeit einer vollständigen Erneuerung der Tiefgaragen-Sprinkleranlage einschließlich der Sprinklerzentrale nach aktuellen Vorschriften ergibt sich aus der Aktennotiz des Technik-Planers L. vom 03.04.2018, in der eine dementsprechende, im Nachgang am 09.04.2018 ergänzend durchgeführte Abstimmung mit dem Niederlassungsleiter der technischen Prüfstelle München des VdS festgehalten wird.

Diesen zusätzlichen kurzfristigen Kosten von 610 T€ für die oben beschriebenen Maßnahmen für die Erneuerung der Sprinkleranlage steht ein von uns ermittelter Wert für die aufgegebenen Nutzungsrechte von ca. 350 T€ gegenüber (Herleitung auf Grundlage der Ermittlung des Wertes der Nutzungsrechte durch den Landkreis vom 27.10.2017; siehe Berechnung Anlage 1).

Es ist nicht verständlich, warum die Vereinbarung mit der KSK unterzeichnet wurde, obwohl hausintern berechtigte Bedenken bestanden und die vom Landkreis infolge der Vereinbarung zu tragenden Kosten für die Sprinkleranlage nicht bekannt waren.

Vor dem Abschluss einer derartigen Vereinbarung, sollte der Landkreis möglichst sicher wissen, wie hoch seine mit dieser Vereinbarung verbundenen Kosten und Risiken sind. Aufgrund dieser Informationen ist dann eine nachvollziehbare Abwägung zu treffen. Bei dieser Abwägung wären vorhandene Bedenken erkennbar mit zu bewerten.

5.4.5.2 Kommunalrechtliche Voraussetzung

Einen Beschluss für den am 18.06.2018 erfolgten Abschluss der eingangs erwähnten Vereinbarung legte uns die Verwaltung nicht vor; AL 1 erklärte auf Nachfrage (Mail vom 31.10.2018):

„Die Beschlussfassung eines Gremiums im Zusammenhang mit dem Abschluss der beiden Nutzungsvereinbarungen existiert nicht. Der notarielle Kaufvertrag regelt in Ziffer 5.4, dass die Parteien außerhalb des Vertrages eine gesonderte Nutzungsvereinbarung abschließen. Der Abschluss dieses Vertrages wurde von den Gremien genehmigt. Damit war aus unserer Sicht auf der Grundlage dieser Beschlüsse der Landrat zum Abschluss der Nutzungsvereinbarung zuständig und befugt.“

Diese Einschätzung teilen wir nicht. Allein die kurzfristigen Kosten für die oben beschriebene Erneuerung der Sprinkleranlage belaufen sich auf 610 T€ (siehe Abschnitt 5.2.4.5 dieses Berichts). Nach § 45 Abs.2 Nr. 2 der GeschO (vom 30.06.2014) ist der Landrat nur für den Abschluss von Rechtsgeschäften bis 200 T€ zuständig. Auch § 45 Abs. 2 Nr. 4 der GeschO, wonach zu den laufenden Angelegenheiten des

Landrats der Abschluss von nachträglichen Vertragsergänzungen und Vertragsänderungen zu Bauaufträgen und Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unbegrenzt gehört, sofern sich die Nachträge innerhalb des Budgets für einzelne Baumaßnahmen eines Objektes bewegen, führt nach unserer Einschätzung zu keiner Befugnis des Landrats im konkreten Fall, da die Vereinbarung kein Bestandteil einer Baumaßnahme ist.

Der Landkreis wird gemäß Art. 22 LKrO durch den Kreistag verwaltet, soweit nicht der Landrat selbstständig entscheidet. Eine eigene Zuständigkeit des Landrats besteht somit nur in den in Art. 34 LKrO abschließend aufgeführten Fällen, die vorliegend nicht einschlägig sind. Die Vertretungsmacht des Landrats ist gemäß Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LKrO in der seit 01.04.2018 in Kraft getretenen Fassung ausdrücklich auf seine Befugnisse beschränkt. Im Übrigen erfolgte die Unterzeichnung des Vertrags entgegen der im Innenverhältnis bestehenden Kompetenzvorschriften der GeschO.

Der Kreistag hat in Fällen, bei denen Verträge vom Landrat entgegen der internen Kompetenzregelungen abgeschlossen wurden, zu beschließen, ob er das Vorgehen des ersten Landrats nachträglich billigt oder nicht. Die mit der KSK am 18.06.2018 abgeschlossene Vereinbarung ist auf Grund der anzuwendenden Fassung der LKrO vom 01.04.2018 schwebend unwirksam. Für den wirksamen Vollzug wäre ein genehmigender Beschluss des zuständigen Gremiums erforderlich. Gegen eine nachträgliche Genehmigung des in der Vereinbarung enthaltenen Vergleichs wäre prüfungsseitig nichts einzuwenden, wenn sich von Seiten des Landkreises keine Nachweise für ein arglistiges Verschweigen der Mängel am Brandschutz und an der Sprinkleranlage finden lassen, wovon wir ausgehen.

Die kommunalrechtlichen Vorgaben der Landkreisordnung und die vom Kreistag beschlossene Geschäftsordnung wären künftig genauer zu beachten.

Die Regierung von Oberbayern erhält als Rechtsaufsichtsbehörde einen Abdruck dieses Berichts.

München, 17.12.2019
Bayerischer Kommunaler
Prüfungsverband

Bestätigt:

gez.
Lindner

Schäfer