

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Abschließende Prüfungsmitteilung

**Prüfung des Neubaus der
Ärztammer Niedersachsen**



Niedersachsen

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Berechnung des jährlichen Instandhaltungsbudgets für das Bestandsgebäude	.77
Anlage 2: Berechnung des jährlichen Instandhaltungsbudgets für den Neubau78

Abkürzungsverzeichnis

ÄKN	Ärzttekammer Niedersachsen
ÄVN	Ärzteversorgung Niedersachsen
BGF	Brutto-Grundfläche nach DIN 277
BKI	Baukosteninformationszentrum der Deutscher Architektenkammern
FLB	Funktionale Leistungsbeschreibung
FuF	Funktions- und Flächenprogramm
GU	Generalunternehmer
HKO-ÄKN	Haushalts- und Kassenordnung der Ärztekammer Niedersachsen
HKG	Kammergesetz für die Heilberufe
KG	Kostengruppe nach DIN 276
KGF	Konstruktions-Grundfläche nach DIN 277
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KKN	Klinisches Krebsregister Niedersachsen
KomHKVO	Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung
KVN	Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NiZzA	Niedersächsischer Zweckverband zur Approbationserteilung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NUF	Nutzungsfläche nach DIN 277
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OG	Obergeschoss
VF	Verkehrsfläche nach DIN 277
VV	Verwaltungsvorschriften
TF	Technikfläche nach DIN 277
ZQ	Zentrums für Qualitätsmanagement

1 Gegenstand der Prüfung

Tz. 1 Wir prüften die Planungen zum Neubau des Kammergebäudes der Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) gemäß § 111 Landeshaushaltsordnung (LHO) und führten hierzu örtliche Erhebungen durch.

Schwerpunkte der Prüfung waren die Wirtschaftlichkeit sowie die Finanzierung der Baumaßnahme in ausgewählten Bereichen. Hierbei betrachteten wir im Wesentlichen Daten aus den Jahren 2015 bis 2018. Bei Bedarf erfolgte eine Ausweitung auf die Vorjahre sowie auf das Jahr 2019.

Die ÄKN nahm mit Schreiben vom 31.03.2021 zur Vorläufigen Prüfungsmitteilung vom 11.02.2021 Stellung. Soweit es für die Sachverhaltsdarstellungen erforderlich ist, haben wir die Ausführungen der ÄKN in die Prüfungsmitteilung aufgenommen und gewürdigt.

2 Wesentliche Ergebnisse

Tz. 2 Aufgrund der Bausubstanz des Bestandsgebäudes wäre ein Neubau nicht notwendig gewesen. Die von der ÄKN beauftragten Gutachten sahen hier zwar Sanierungsbedarf, jedoch zweifelte kein Gutachter an der Sanierungsfähigkeit des Gebäudes. Obwohl die Wirtschaftlichkeit der Neubauvariante nicht erwiesen war, richtete der Vorstand im Herbst 2016 die Vertragsleistungen für den Projektsteuerer an der Variante Abriss und Neubau aus. Der Vorstand setzte sich nicht ausreichend mit der Sanierungsfähigkeit des Gebäudes auseinander. Er verfolgte die Sanierungsvariante konzeptionell nicht als echte Alternative weiter (siehe Abschnitte 4.1 und 4.2).

Die ÄKN begegnete in den Jahren 2010 bis 2017 dem Verfall ihres Gebäudes nicht hinreichend. So betrug der durchschnittliche Sanierungsaufwand in diesem Zeitraum nur 54 % des empfohlenen Aufwands (siehe Abschnitt 4.6).

In einer Machbarkeitsstudie aus dem Frühjahr 2017 traf der Projektsteuerer unrealistische Annahmen. Er setzte die Kosten für die Sanierungsvariante zu hoch an, für die Neubauvariante zu niedrig. Zudem berücksichtigte er bei seinem Variantenvergleich beispielsweise keine Folgekosten, wie Finanzierungs-, Unterhal-

tungs- und Betriebskosten. Eine objektive Klärung, welche Variante der Bedarfsdeckung das günstigste Kosten-Nutzen-Verhältnis erwarten ließ, war nicht möglich (siehe Abschnitte 4.3 und 4.4).

Der Vorstand ließ im zweiten Quartal 2017 – vor der endgültigen Entscheidung der Kammerversammlung für eine Variante – einen Architektenwettbewerb für den Neubau durchführen. In den Ergebnissen des Wettbewerbs fielen sowohl die Baukosten als auch die zu realisierenden Flächen deutlich höher aus als in der Machbarkeitsstudie prognostiziert. Weder der Vorstand noch die Kammerversammlung hinterfragten die offensichtliche Diskrepanz (siehe Abschnitt 4.5).

Die ÄKN stellte in der Neubauplanung zu hohe Anforderungen an die Qualitäten und Ausstattung des Gebäudes. Diese Anforderungen werden zu hohen Investitions- und Betriebskosten führen:

- Die Brutto-Grundfläche (BGF)¹ der Neubauplanung liegt um 41,6 % über der des Bestandsgebäudes. Die ÄKN hätte ihren Bedarf für die eigene Aufgabewahrnehmung bereits mit dem Bestandsgebäude decken können (siehe Abschnitt 4.7 und 4.8).
- Wenn man als Referenzmaßstab bei der Bemessung der Büros die Maßstäbe für die unmittelbare Landesverwaltung zugrunde gelegt hätte, hätte die ÄKN überschlägig rd. 900 m² BGF bzw. 3,5 Mio. € einsparen können (siehe Abschnitt 4.10).
- Die ÄKN erweiterte die Anzahl ihrer Sitzungsräume um 110 % und die zugehörige Fläche um 39 %, obwohl bereits im Bestandsgebäude die Sitzungsräume nicht ausgelastet waren (siehe Abschnitt 4.11).
- Die ÄKN kaufte eine Parkplatzfläche am Bahndamm für insgesamt rd. 1,5 Mio. € brutto, obwohl nachweislich ausreichend Einstellplätze vorhanden gewesen wären und somit keine Ablöse drohte. Sie verfügt nun – in einer Lage unmittelbar am Hauptbahnhof von Hannover – über 50 % mehr Einstellplätze, als nach dem Bauantrag erforderlich waren (siehe Abschnitt 4.12).

¹ Gemäß DIN 277-1:2016-01 die Gesamtfläche aller Grundrissebenen des Bauwerks (einschließlich Konstruktionsgrundfläche).

- Die ÄKN lässt Qualitäten im Ausbau ausführen, die für ein Verwaltungsgebäude einer Behörde funktional nicht erforderlich sind. Dies ist insbesondere kritisch zu sehen, da sich die ÄKN aus öffentlich-rechtlichen Abgaben, wie Pflichtbeiträgen und Gebühren, finanziert (siehe Abschnitt 4.14).

Die ÄKN verstieß bei Vergaben gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nach § 55 LHO. Sehr wahrscheinlich hätte sie bei mehr Wettbewerb günstigere Angebote erzielen können (siehe Abschnitt 4.13).

Die ÄKN errichtet Mietflächen, obwohl dies nicht ihre originäre Aufgabe ist. Die Baukosten zur Erstellung der Mietflächen betragen 9,2 Mio. €. Mieter für diese Flächen hatte sie zum Zeitpunkt der Erhebung weder vertraglich gebunden noch konkret in Aussicht (siehe Abschnitt 4.9). Die von der ÄKN kalkulierten Mieteinnahmen würden zu einem jährlichen Fehlbetrag von 0,2 Mio. € führen. Dieser müsste aus Beiträgen finanziert werden (siehe Abschnitt 5.4).

Die ÄKN plant, die Neubaumaßnahme über Mittel aus der Bauerneuerungsrücklage, Beitragserhöhungen und Fremdkapital zu finanzieren (siehe Abschnitt 5.1). Die Beitragserhöhung für den Zeitraum 2019 bis 2021 um 32 % führt geschätzt zu zusätzlichen Erträgen von 6,6 Mio. € jährlich bzw. insgesamt 19,9 Mio. €. Vor der Erhebung eines Sonderbeitrags hätte die ÄKN alle anderen Möglichkeiten prüfen müssen, um eine Finanzierung der Baumaßnahme zu gewährleisten. Zudem ist es unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit kritisch zu sehen, dass die von dem Sonderbeitrag betroffenen Beitragszahler in einem kurzen Zeitraum besonders belastet werden (siehe Abschnitt 5.3).

Die ÄKN vermietete Flächen in der Interimsimmobilie an den Niedersächsischen Zweckverband zur Approbationserteilung (NiZzA) unter, obwohl dieser einen eigenen Mietvertrag mit dem Vermieter hätte abschließen können. Zudem vermietete sie zu einem niedrigeren Preis als sie selbst zahlte. Des Weiteren finanzierte sie einen Ausbau für das Klinische Krebsregister Niedersachsen (KKN), obwohl bereits zum Zeitpunkt der Angebotserstellung für diesen Ausbau die ÄKN Kenntnis davon hatte, dass das KKN seine Aufgaben als selbstständige Landeseinrichtung in eigener Zuständigkeit wahrnehmen wird (siehe Abschnitt 5.5).

Es kann nicht für alle Haushaltsjahre des Prüfungszeitraums ausgeschlossen werden, dass die ÄKN eine zu hohe Betriebsmittelrücklage und damit unzulässi-

ges Vermögen bildete. Zwar orientierte sich die ÄKN bei der Rücklagenhöhe zuletzt an der Solluntergrenze nach § 2 Abs. 4 Satz 2 Haushalts- und Kassenordnung der Ärztekammer Niedersachsen (HKO-ÄKN), jedoch steht diese starre Untergrenze im Widerspruch zum Gebot der Schätzgenauigkeit, das aus dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit folgt (siehe Abschnitt 5.2.3).

- Tz. 3 Zusammenfassend stellen wir fest, dass das Gebäude für die Belange der ÄKN überdimensioniert ist. Ein zu Beginn des Projekts durchgeführter Workshop², bei dem die Anforderungen an das Gebäude erarbeitet wurden, kam zu maximalen Anforderungen an die Qualität und Güte des Gebäudes. Eine spätere Reduzierung der hohen Anforderungen aus wirtschaftlichen Erwägungen fand nur unzureichend statt. Stattdessen ließen zusätzliche Forderungen die Baukosten im Projektverlauf weiter steigen.

Abschließend ist festzustellen, dass die Baumaßnahme unter Berücksichtigung der zuvor aufgeführten Feststellungen zu deutlich geringeren Baukosten geführt hätte. Der Neubau wäre somit aus den Darlehen, den vorhandenen Rücklagen und Beiträgen zu finanzieren gewesen. Zusätzliche Sonderbeiträge zur Finanzierung des Neubaus wären entbehrlich gewesen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN legte in ihrer Stellungnahme dar, dass für sie bei der Neubauplanung „nicht nur der gesetzliche Aufgabenkatalog“ maßgeblich gewesen sei. Sie habe auch einen Aufgabenzuwachs, steigende Mitgliederzahlen und einen damit verbundenen Personalbedarf berücksichtigt. Hierzu habe die ÄKN Hochrechnungen aufgestellt. Danach gehe sie von 192 im Jahr 2030 benötigten Mitarbeitern³ aus, wenn sich die Entwicklung der Mitarbeiterzahlen auf Basis der Jahre 2009 bis 2016 weiter fortsetze. Der Ersatzneubau sei auf eine jahrzehntelange Nutzungsdauer ausgelegt. Damit gehe einher, zukünftig benötigte Flächen bereits vorzuhalten und übergangsweise zu vermieten.

Zudem weist die ÄKN darauf hin, dass ihr nach dem Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) für den eigenen Aufgabenkreis das Recht der Selbstverwaltung zustehe. Demgemäß nehme sie ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahr und könne bei deren Erfüllung nicht mit der Landesverwaltung gleichgesetzt werden. Sie unterliege einer Rechts- und keiner Fachaufsicht. Die Anforderungen an den Neubau seien von den Organen der ÄKN im Rahmen der Selbstverwaltung eigenverantwortlich und aufgabenbezogen festgelegt worden. Der ÄKN stehe bei der Festlegung von Anforderungen und Verfahren ein Gestaltungsspielraum zu, der bei Prüfungen angemessen zu berücksichtigen und zu respektieren sei.

² Protokoll Projektbeiratssitzung vom 13.12.2016. Leitplanken-Workshop.

³ Inklusive der Bezirksstelle Hannover.

Würdigung des LRH

Der Gesetzgeber gibt der ÄKN für die im HKG definierten hoheitlichen Aufgaben das Recht zur Selbstverwaltung. Dazu gehört, dass sie ihre Angelegenheiten selbst regeln kann, soweit sie dazu ermächtigt wird. Dies verkennen wir nicht.

Die ÄKN hat jedoch kein gänzlich freies Handlungsermessen, da der Gesetzgeber den berufsständischen Kammern zum Schutz ihrer Mitglieder Schranken gesetzt hat. Denn er greift über die Beitragspflicht als auch die Pflichtmitgliedschaft in Grundrechte der Mitglieder ein. Insofern darf die ÄKN über Beiträge nur die Erfüllung legitimer öffentlicher (im Gesetz definierter) Aufgaben finanzieren.⁴ Hierbei hat sie die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.⁵

Nach unserer Einschätzung hat die ÄKN die ihr gesetzten Schranken überschritten:

- Zum einen nimmt sie Aufgaben wahr, zu denen sie nicht durch Gesetz legitimiert wurde, wie die Vermietung von Teilen ihres Gebäudes. Hierzu überzeugt das Argument – sie erwarte 192 benötigte Mitarbeiter im Jahr 2030 – als Begründung für die über 330 im Ersatzneubau geplanten Arbeitsplätze nicht.
- Zum anderen handelte sie nicht wirtschaftlich und sparsam, indem sie Anforderungen an ihr neues Gebäude stellte, die für eine Behörde nicht angemessen sind.

Selbstverwaltungshoheit bedeutet für berufsständische Kammern auch Selbstverwaltungsverantwortung – gegenüber den Mitgliedern und dem Staat.

Tz. 4 Gemäß § 25 Nr. 8 HKG in Verbindung mit § 7 HKO-ÄKN entscheidet die Kammerversammlung u. a. über die Entlastung des Kammervorstands auf der Grundlage der vorzulegenden Jahresrechnung.

Die Ergebnisse unserer Prüfung können, vergleichbar wie der Bericht des Wirtschaftsprüfers zur Jahresrechnung⁶, für die Entlastung des Vorstands von Bedeutung sein.

⁴ Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.07.2017, 1 BvR 1106/13, Rn. 87 ff.

⁵ Vgl. § 7 Abs. 1 HKG und § 7 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.

⁶ Siehe § 7 Abs. 3 HKG in Verbindung mit § 6 HKO-ÄKN.

Wir bitten daher, die Abschließende Prüfungsmitteilung gegenüber der Kammerversammlung offenzulegen.

3 Vorbemerkungen

3.1 Allgemeines

Tz. 5 Gemäß § 1 HKG besteht in Niedersachsen die ÄKN als Berufsvertretung der Ärzte. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hannover und insgesamt elf Bezirksstellen in Niedersachsen.

Die ÄKN ist die Selbstverwaltungsorganisation der rd. 41.500 Ärzte⁷ in Niedersachsen. Sie finanziert sich über öffentliche Abgaben, wie Pflichtbeiträge und Gebühren, sowie über Entgelte bei Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Die Höhe der Beiträge und der Gebührentarif werden von der Kammerversammlung in einer Beitragsordnung bzw. Kostensatzung festgesetzt.⁸

Die ÄKN ist als mittelbare Landesverwaltung hoheitlich tätig. Ihre Aufgaben sind u. a. in § 9 HKG geregelt.

Organe der Kammer sind gemäß § 16 HKG die Kammerversammlung und der Vorstand. Die Kammerversammlung beschließt gemäß § 25 HKG u. a. über Satzungen, die Wahl und Entlastung des Vorstands sowie die Feststellung des Haushaltsplans.

Das Rechnungswesen der ÄKN erfolgt nach den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung (Doppik).

Die staatliche Aufsicht über die ÄKN obliegt dem Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS).

⁷ <https://www.aekn.de/aekn/> (Stand: Dezember 2019).

⁸ Siehe hierzu § 8 in Verbindung mit § 25 HKG.

3.2 Prüfungsmaßstäbe

Tz. 6 Die rechtliche Grundlage für die ÄKN bildet das HKG. Als Selbstverwaltungskörperschaft hat die ÄKN das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der geltenden Gesetze selbst zu regeln und zu verwalten. Nach § 6 HKG gibt sich die ÄKN eine Kammersatzung.

Ihr Haushaltswesen regelt die ÄKN gemäß § 7 HKG durch eine HKO-ÄKN.⁹ Diese hat die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes sinngemäß zu übernehmen. Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Kammern sind zulässig, soweit die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden, das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt wird und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend durchschaubar ist.

Tz. 7 Bund und Länder sind gemäß § 48 HGrG verpflichtet, durch Gesetz Haushaltsregeln für bundes- und landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts aufzustellen. Dementsprechend wendet sich die LHO an landesunmittelbare juristische Personen. Für die ÄKN gelten gemäß § 105 Abs. 1 LHO die §§ 106 bis 110 LHO unmittelbar und die §§ 1 bis 87 LHO entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Gemäß § 7 Abs. 3 Satz 4 HKG findet § 108 der LHO keine Anwendung. Der Haushaltsplan der ÄKN bedarf insofern nicht der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Beachtung von Vorschriften der LHO unabhängig von Genehmigungsvorbehalten auch zum Gegenstand der Rechtsaufsicht zählt. Hieraus leitet sich für das Sozialministerium die Aufgabe und die Befugnis ab, die Haushaltsführung der zu beaufsichtigenden Kammern zu überwachen und sich damit einen detaillierten Überblick über deren finanzielle Situation zu verschaffen. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ÄKN wird im Übrigen nach § 111 Abs. 1 LHO vom LRH geprüft.

⁹ Siehe HKO-ÄKN in der Fassung der Neubekanntmachung vom 01.06.2018.

Weitere wesentliche Ausnahmen ergeben sich für die ÄKN weder aus dem HKG noch aus ihrem Satzungsrecht oder aus einem anderen Bundes- oder Landesgesetz. Es gibt zwar Normen mit Anwendungsvorrang, die die Normen der LHO konkretisieren. Keine der Normen steht jedoch denen der LHO entgegen.

Mit dem Verweis auf die in § 105 Abs. 1 LHO genannten Vorschriften zielt der Gesetzgeber darauf ab, für das Haushaltsgebaren aller öffentlichen Haushalte einschließlich der verselbstständigten Verwaltungsträger – also der juristischen Personen des öffentlichen Rechts – möglichst einheitliche Grundsätze und ein gewisses Maß an Homogenität des rechtlichen Rahmens zugrunde zu legen. Aufgrund der entsprechenden Anwendung der §§ 1 bis 87 LHO ist der sachliche Inhalt dieser Vorschriften auf die Verhältnisse bei der juristischen Person des öffentlichen Rechts zu übertragen. Bei dem hierfür vorzunehmenden Auslegungsprozess ist zu beachten, dass zwar einerseits den letztlich auf den Errichtungsakt (zumeist ein Gesetz) zurückzuführenden Besonderheiten der juristischen Person Rechnung getragen wird, jedoch andererseits zugleich eine Aushöhlung der genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften zu vermeiden ist. Würde nämlich das Haushaltsrecht der mittelbaren Landesverwaltung den Verhältnissen der einzelnen juristischen Personen vollständig untergeordnet, so würde der Normzweck des § 105 LHO, die Schaffung eines in Grundsätzen einheitlichen Haushaltsrechts der Landesverwaltung konterkariert.¹⁰ Es war ein dringendes Anliegen der Haushaltsrechtsreform von 1969, in Anlehnung an das Staatshaushaltsrecht möglichst einheitliche Grundsätze für die Träger der mittelbaren Staatsverwaltung – unter Rücksichtnahme auf deren vielfältige Eigenheiten – aufzustellen. An dieser Zielsetzung sollte sich auch die künftige Gesetzgebung ausrichten.¹¹ So hat auch die Rechtsprechung bestätigt, dass der Gesetzgeber die Haushaltsführung der Kammern als Organe mittelbarer Staatsgewalt gemäß dem staatlichen Haushaltsrecht weitgehend den rechtlichen Maßstäben der unmittelbaren Staatsverwaltung unterworfen hat.¹²

Tz. 8 Maßstäbe bei dieser Prüfung waren neben dem HKG und der Satzung der ÄKN somit die gemäß § 105 Abs. 1 LHO unmittelbar oder entsprechend geltenden Vorschriften der LHO.

¹⁰ Siehe hierzu auch Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL, Januar 2013, § 105 Rn. 5.

¹¹ Siehe Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. EL, Mai 2020, § 105 Rn. 1.

¹² Siehe beispielsweise BGH, Beschluss vom 12.12.1988, AnwZ 29/88.

- Tz. 9 Gemäß § 6 LHO dürfen bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt werden, die zur Erfüllung von Aufgaben des Landes notwendig sind. Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind gemäß § 7 Abs. 1 LHO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Dem Gebot der Sparsamkeit folgend hat die ÄKN ihre Ausgaben auf das notwendige Maß zu beschränken. Dabei soll sie sich als Trägerin hoheitlicher Aufgaben und Teil der mittelbaren Landesverwaltung bei ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung an den für die Landesverwaltung geltenden Maßstäben orientieren.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass ihr nach dem Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) für den eigenen Aufgabenkreis das Recht der Selbstverwaltung zustehe. Demgemäß nehme sie ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahr und könne bei der Erfüllung dieser nicht mit der Landesverwaltung gleichgesetzt werden. Sie unterliege einer Rechts- und keiner Fachaufsicht. Die Anforderungen an den Neubau seien von den Organen der ÄKN im Rahmen der Selbstverwaltung eigenverantwortlich und aufgabenbezogen festgelegt worden. Der ÄKN stehe bei der Festlegung von Anforderungen und Verfahren ein Gestaltungsspielraum zu, der bei Prüfungen angemessen zu berücksichtigen und zu respektieren sei.

Würdigung des LRH

Der Gesetzgeber gibt der ÄKN für die im HKG definierten hoheitlichen Aufgaben das Recht zur Selbstverwaltung. Wir verkennen nicht, dass sie demnach ihre Angelegenheiten selbst regeln kann, soweit sie dazu ermächtigt wird.

Jedoch kann die ÄKN über ihr Handeln nicht frei ermessen, da der Gesetzgeber den berufsständischen Kammern zum Schutz ihrer Mitglieder Schranken gesetzt hat. Denn er greift sowohl über die Beitragspflicht als auch die Pflichtmitgliedschaft in die Grundrechte der Mitglieder ein. Insofern darf die ÄKN über Beiträge nur die Erfüllung legitimer öffentlicher (im Gesetz definierter) Aufgaben finanzieren.¹³ Hierbei hat sie die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹⁴ Der Zweck, den der Gesetzgeber mit einer Selbstverwaltungskörperschaft verfolgt, ist aus den gesetzlichen Aufgabenzuweisungen zu ermitteln.¹⁵ Die Aufgaben der Kammern sind in § 9 HKG abschließend benannt.

¹³ Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.07.2017, 1 BvR 1106/13, Rn. 87 ff.

¹⁴ Vgl. § 7 Abs. 1 HKG und § 7 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.

¹⁵ Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.07.2017, 1 BvR 1106/13, Rn. 89 ff.

4 Wirtschaftlichkeit der Maßnahme

4.1 Sanierungsbedarf beim Bestandsgebäude

Tz. 10 In den Jahren 1966 bis 1968 errichtete die ÄKN an der Berliner Allee in Hannover ein zwölfgeschossiges¹⁶ Gebäude mit rd. 13.400 m² BGF¹⁷. Neben der klassischen Funktion als Verwaltungsgebäude sollte es im Notfall als Bedarfskrankenhaus dienen. Wie zu diesem Zeitpunkt häufig der Fall, setzte die ÄKN Baustoffe ein, die heute als Schadstoffe eingestuft sind. Bereits kurz nach Fertigstellung des Gebäudes zeichnete sich die Problematik des eindringenden Grundwassers aufgrund fehlender Abdichtungen ab. In den Jahren 1992 und 1993 erfolgte eine umfassende Fassadenerneuerung. Im Zeitraum 2010 bis 2017 wandte die ÄKN 2,3 Mio. € für Sanierungsprojekte und Renovierungen auf.

Anlässlich einer Sanierung der Kantine und deren angrenzender Bereiche wurde die ÄKN im Jahr 2015 auf die Schadstoffproblematik aufmerksam. Um die Gesamtsituation bewerten zu können, beauftragte sie ab dem Jahr 2016 verschiedene Gutachter u. a. zu den Themen Boden, Brandschutz, Statik, Bauphysik und Schadstoffe.

Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass in Teilbereichen Handlungsbedarf bestehe. Hingegen stellte keines der Gutachten fest, dass das Gebäude nicht sanierungsfähig war. Ein Bauphysiker ging davon aus, dass die Schäden des Untergeschosses mit einem Kostenvolumen von rd. 3 Mio. € hätten beseitigt werden können.¹⁸ Auch das Brandschutzgutachten¹⁹ beschrieb zwar zahlreiche Mängel und dringenden Handlungsbedarf, enthielt jedoch keine Zweifel an einer Sanierungsfähigkeit des Gebäudes.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilte mit, dass diese Gutachten eine Sanierbarkeit des Gebäudes grundsätzlich für möglich erachteten. Dennoch sei die Restnutzungsdauer der Tragwerkskonstruktion des Bestandsgebäudes auch nach einer Sanierung nicht mit der eines Neubaus gleichzusetzen.

¹⁶ Baurechtlich werden alle oberirdischen Geschosse addiert. Zu den neun Büroetagen sind das Erd- und das Zwischengeschoss sowie die sogenannte „Aufzugsüberfahrt“ hinzuzurechnen.

¹⁷ Gemäß DIN 277-1:2016-01 die Gesamtfläche aller Grundrissebenen des Bauwerks (einschließlich KGF).

¹⁸ Gutachten aus April 2017.

¹⁹ Gutachten vom 15.03.2017.

Würdigung des LRH

Der rechnerisch kürzeren Restnutzungsdauer widersprechen wir nicht. Jedoch wäre auch das Investitionsvolumen bei einer Sanierung deutlich geringer und somit wirtschaftlich gewesen.

4.2 Sanierung versus Neubau

Tz. 11 Ein Ingenieurbüro erstellte bereits im Mai 2016 eine Entscheidungsvorlage für die ÄKN. In dieser betrachtete es vier Varianten und deren grob geschätzte Kosten:

- Die Herstellung des ordnungsgemäßen Zustands der Liegenschaft („Must do“-Sanierung) – Kosten: 6,45 Mio. €.
- Die vollständige Sanierung der Liegenschaft, in der jährlich zwei Geschosse durchsaniert werden (rollende Sanierung) – Kosten: 27,37 Mio. €.
- Die vollständige Sanierung nach einem kompletten Auszug der ÄKN (Sanierung bei Auszug) – Kosten: 24,21 Mio. €.
- Den Neubau an gleicher Stelle – Kosten: 38,06 Mio. €.

Bereits drei Monate später – Mitte August 2016 – präsentierte die für das Projektmanagement zuständige Mitarbeiterin der ÄKN und ein zusätzlich hinzugezogenes Architekturbüro in einer Vorstandssitzung über eine „Vorversion einer Machbarkeitsstudie“ eine neue Kostenschätzung. Die Kosten für eine Kernsanierung wurden nun auf 33 Mio. € bis 40 Mio. € geschätzt, die für den Abriss und Neubau auf 39 Mio. € bis 45 Mio. €. In der Niederschrift über die Sitzung hielt der Vorstand als Ergebnis fest, dass die Präsentation der Architekten zu einem Neubau am Standort keinesfalls zu vorschnellen Entscheidungen führen solle. Die weiteren Szenarien wie Kauf oder dauerhafte Anmietung einer Immobilie bzw. Neubau an einem anderen Standort sollen gleichermaßen weiter geprüft und verfolgt werden.²⁰

Damit schloss der Vorstand bereits zu diesem Zeitpunkt eine Sanierung de facto aus, obwohl nach der Variantenbetrachtung des Architekturbüros die geschätzten Kosten des Neubaus die der Kernsanierung um 5 Mio. € bis 6 Mio. € überstiegen.

²⁰ Siehe TOP 7 und Anlage 5 Niederschrift über die 7. Sitzung des Vorstands der ÄKN (18. Wahlperiode) am 16.08.2016.

Wird die Variantenbetrachtung des Ingenieurbüros aus Mai 2016 herangezogen, lagen die geschätzten Kosten des Neubaus sogar um 13.85 Mio. € bzw. 57 % über denen einer vollständigen Sanierung. Der Vorstand begründete in seiner Niederschrift zur Sitzung nicht, weshalb er die Sanierungsvarianten nicht weiterverfolgen wollte.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilt unsere Einschätzung nicht. Aus ihrer Sicht habe keine der Sanierungsvarianten das aus den gesetzlichen Aufgaben resultierende Anforderungsprofil der ÄKN erfüllt. Z. B. sei der Anteil der Verkehrsflächen an der Gesamtfläche sehr ungünstig gewesen. Des Weiteren habe die Statik und das Stützraster einer Zusammenführung von kleineren zu größeren Sitzungsräumen entgegenstanden. Das Bestreben der ÄKN sei es gewesen, das Haus insgesamt zukunftssicher aufzustellen. Es habe nicht gewährleistet werden können, dass sie in dem sanierten Bestandsgebäude ihre gesetzlichen Aufgaben auch zukünftig in adäquater und zeitgemäßer Form hätte erfüllen können.

Würdigung des LRH

Das von der ÄKN zu einem späteren Zeitpunkt erstellte Funktions- und Flächenprogramm (FuF) spiegelt den aktuellen Bedarf der ÄKN zuzüglich einer prognostizierten Steigerung an Mitarbeitern. In diesem Programm stellte die ÄKN Anforderungen, die weit über das zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendige Maß hinausgehen (siehe hierzu folgende Abschnitte). Nach unseren Feststellungen hätte die ÄKN selbst diese umfangreichen Anforderungen mit der Sanierung des Bestandsgebäudes erfüllen können (siehe hierzu Tz. 22 f.). Zusätzliche benötigte Flächen für Seminare und Schulungen hätte die ÄKN je nach Bedarf – wie schon jetzt gehandhabt – dezentral anmieten können. Die Statik sowie das vorgegebene Stützenraster stellten insofern kein Hinderungsgrund für eine Sanierung dar. Hinsichtlich des Verkehrsflächenanteils weisen wir darauf hin, dass dieser in der Neubauplanung ähnlich ungünstig ausfällt wie im Bestandsgebäude (siehe hierzu Tz. 20 f.).

Die Stellungnahme der ÄKN ändert daher unsere Wertung nicht.

- Tz. 12 In der Vorstandssitzung vom 13.09.2016 präsentierten Vertreter eines weiteren Architekturbüros ihre Vorschläge für einen möglichen Neubau am Standort Berliner Allee 20. Sie plädierten dafür, den Standort nicht aufzugeben. Als „seriöse Summe“ für einen Neubau nannte ein Vertreter 45 Mio. € bis 60 Mio. €. Das Büro erklärte sich auf Anfrage bereit, die Generalplanung zu übernehmen und eine Teilbeauftragung der ersten beiden Leistungsphasen anzunehmen. Nach einstimmiger Meinung des Vorstands kam das Architektenbüro für die Beauftragung der Leistungsphasen 1 und 2 eines Neubaus infrage. Hier sollte jedoch noch eine weitere fachjuristische Beratung eingeholt werden. Der Vorstand beauftragte in

der Sitzung die Geschäftsführung der ÄKN, parallel die Architekten der Ärzterversorgung zu kontaktieren.²¹

Am 14.09.2016 stellte die Präsidentin der ÄKN in der Kammerversammlung in einer Präsentation zusammenfassend fest, dass die Sanierungsmaßnahmen unwirtschaftlich seien. Der Neubau des Kammergebäudes stelle die wirtschaftlichste Lösung dar. Dabei nannte die Präsidentin in ihrer Präsentation nur die für die Sanierungsvarianten geschätzten Kosten von nun ca. 10 Mio. € bis über 30 Mio. €. Die Kosten für die Neubauvariante thematisierte sie in den uns vorgelegten Folien nicht. Sie bat nach einer Diskussion die Mitglieder der Kammerversammlung darum, dem Vorstand das Mandat zu erteilen, das Szenario Abriss und Neubau am Standort vertieft weiterzuverfolgen, ohne die Prüfung nach einem Alternativstandort aufzugeben. Die Kammerversammlung folgte dem Vorschlag der Präsidentin und fasste einen entsprechenden „Tendenzbeschluss“.²² Die Kammerversammlung bestätigte den Tendenzbeschluss in ihrer Sitzung am 26.11.2016.

Wir beanstanden, dass der Vorstand der ÄKN sich nicht hinreichend mit der Sanierfähigkeit des Gebäudes auseinandersetzte und konzeptionell als echte Alternative weiterverfolgte. Zudem informierte die Präsidentin die Kammerversammlung entsprechend nur selektiv und diese hinterfragte die Beschlussvorlagen nicht kritisch.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN erachtet die Befassung des Vorstands mit der Sanierungsfähigkeit des alten Gebäudes als ausreichend und begründet das mit der umfassenden Präsentation und anschließenden Diskussion in der Kammerversammlung am 14.09.2016 (TOP 2.3). In der Kammerversammlung am 26.11.2016 seien weitere Auseinandersetzungen mit den Varianten erfolgt. Diese seien mit dem am 14.09.2016 getroffenen Tendenzbeschlusses der Kammerversammlung nach ihrer Auffassung nicht beendet gewesen, vielmehr sei daraus zunächst nur die Erkenntnis einer notwendigen baulichen Veränderung sowie eine Auseinandersetzung mit den Nutzerbedarfen gefolgt. Erst danach sei eine Entscheidung gefällt worden. Der Prozess der Grundlagenermittlung und Zieldefinition sei als Ergebnis in ein FuF gemündet.

²¹ Siehe TOP 6.1 Niederschrift über die 8. Sitzung des Vorstands der ÄKN am 13.09.2016.

²² Siehe TOP 2.3 und Anlage 2 (Folie 20 ff.) Ergebnisprotokoll über die 3. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 14.09.2016.

Würdigung des LRH

Zwar gibt die ÄKN an, auch andere Varianten wie Anmietung und Neubau an einem anderen Standort mit betrachtet zu haben, jedoch blieb dabei die Sanierungsvariante weitestgehend unberücksichtigt.

- Tz. 13 Der Vorstand der ÄKN beschloss am 18.10.2016, ein Projektsteuerungsbüro zunächst mit einem sogenannten Projektsetup zu beauftragen. Das Setup sollte insbesondere eine Grundlagenermittlung zu dem Projekt beinhalten. Am Ende des Setups sollte der Projektsteuerer in einem Bericht die wesentlichen Handlungsfelder und Aktivitäten für das Bauprojekt in Form eines Maßnahmenkatalogs zusammenfassen.²³ Der Vorstand gab in der Sitzung am 13.12.2016 das Budget für die Projektsteuerungsleistungen über den gesamten Projektzeitraum – nicht nur das für das Setup – frei. Am 23.12.2016 schlossen die ÄKN und der Projektsteuerer einen Ingenieurvertrag für die Projektsteuerung. Er erhielt die Bezeichnung „**Neubau** Ärztekammer Niedersachsen“. In ihm legten die ÄKN und der Projektsteuerer u. a. die Zuarbeit bzw. das Mitwirken an einer weiteren Variantenuntersuchung bzw. Machbarkeitsstudie sowie ein Architektenauswahlverfahren zu einem **Neubau** als Teil der stufenweise abzurufenden Leistungen fest.²⁴

In der Präambel des Vertrags werden der Abbruch des Bestandsgebäudes und die Neuerrichtung eines oder mehrerer Gebäude als wahrscheinlichste Handlungsoption beschrieben. Auch sollen hiernach im Rahmen einer solchen Maßnahme die bestehenden Verflechtungen mit den Nachbargrundstücken aufgehoben werden, sodass eine autarke Tiefgarage und autark nutzbare Gebäude entstehen. Vorstehendes – also die Neubaumaßnahme am Standort Berliner Allee – wird in der Präambel für die nachfolgenden Vertragsbestandteile als „Projekt“ definiert.²⁵

Gemäß Ziffer 1.2 – Gegenstand und Projektziele – des Vertrags gehört zum Werkerfolg insbesondere auch das Herbeiführen und Bewirken eines vertragsgemäß geplanten Projekts sowie das Entstehen lassen und Bewirken eines mängelfreien und vertragsgerechten Bauwerks.

²³ Siehe TOP 6.3 Niederschrift über die 9. Sitzung des Vorstands der ÄKN am 18.10.2016 in Verbindung mit TOP 5.4 und Anlage 4 Niederschrift über die 11. Sitzung des Vorstands der ÄKN am 13.12.2016.

²⁴ Siehe Ziffer 7.1 dritte und vierter Spiegelstrich sowie Anhang 7.1 c.

²⁵ Siehe Ziffer 2 der Präambel.

Obwohl die Wirtschaftlichkeit dieser Variante zu dem Zeitpunkt nicht erwiesen war, richtete die ÄKN in dem Ingenieurvertrag für die Projektsteuerung den Projektgegenstand und die Projektziele sowie die Vertragsleistungen an der Variante Abriss und Neubau des Kammergebäudes aus. Eine unvoreingenommene Wahrnehmung des Projektauftrags durch den Projektsteuerer war insofern zumindest nur noch bedingt möglich.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN erläutert, dass der Projektsteuerungsvertrag zwar die Überschrift „Neubau“ trüge. Jedoch sei die Neuerrichtung lediglich als wahrscheinlichste Handlungsoption beschrieben. Nach Auffassung der ÄKN verdeutliche der Kontext darüber hinaus, dass die Entscheidung über die Ausgestaltung des Projekts der ÄKN noch ausstehend habe und somit unsere Lesart selektiv sei. Sie begründet dieses auch mit der Präambel des Vertrags, in der u. a. erläutert ist, dass der Auftraggeber unter Hinzuziehung von externen Beratern derzeit die bestehenden Handlungsoptionen prüfe.

Würdigung des LRH

Der Ausführung der ÄKN widersprechen wir nicht. Die Handlungen der ÄKN sowie des Projektsteuerers vor Beauftragung und im weiteren Verlauf zielten jedoch eindeutig auf die Erstellung eines Neubaus ab (siehe hierzu auch TOP 3.2 Protokoll der 3. Sitzung des Projektbeirats Ärztehaus der ÄKN am 26.12.2016).

4.3 Varianten der Machbarkeitsstudie

- Tz. 14 Am 01.04.2017 berichtete der für das Bauerneuerungsprojekt zuständige Geschäftsführer in einer Sitzung der Kammerversammlung über die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie des beauftragten Projektsteuerers. Da kurz- und mittelfristig keine anderweitigen geeigneten Büro- und Grundstücksflächen verfügbar seien, würden sich die „internen und externen Ressourcen“ auf den Standort Berliner Allee fokussieren. Die Kernsanierung sei zwar bautechnisch möglich, aber mit einem hohen technischen Aufwand verbunden. Die Empfehlung des Projektsteuerers sei ein Rück- und Neubau. Die Kosten würden derzeit ermittelt.²⁶

²⁶ Siehe TOP 4 und Anlage 6 Ergebnisprotokoll über die 6. Sitzung (18. Wahlperiode) der Kammerversammlung der ÄKN am 01.04.2017.

Die Machbarkeitsstudie in der Fassung vom 18.04.2017 ging davon aus, dass die Kosten für eine Kernsanierung sowie die für einen Abbruch mit anschließendem Neubau nahezu gleich hoch seien.²⁷ In der folgenden Tabelle haben wir die geschätzten Kosten und die BGF der beiden von der ÄKN und dem Projektsteuerer fokussierten Varianten gegenübergestellt. Die Kosten sind nach Kostengruppen (KG) gegliedert.²⁸ Um die Realitätsnähe zu plausibilisieren, haben wir diesen Kostenschätzungen eine Kostenermittlung mit Stand kurz vor der Auftragsvergabe an den Generalunternehmer (GU) im Oktober 2019 gegenübergestellt.²⁹ Dabei haben wir als Gesamtkosten das in der Sitzung der Kammerversammlung im September 2019 beschlossene Budget angesetzt.³⁰

Planungsstand		Machbarkeitstudie Projektsteuerer		Stand zum GU-Auftrag
Datum		22.03.2017	07.02.2017	25.09.2019
Variante		Kernsanierung	Neubau	Neubau
Brutto-Grundfläche in m ²		13.665 m ²	13.664 m ²	19.022 m ²
KG 200	Herrichten und Erschließen	1.872.500 €	1.651.500 €	2.286.373 €
KG 300	Bauwerk-Baukonstruktionen	17.332.288 €	19.415.959 €	
KG 400	Bauwerk-Technische Anlagen	8.688.769 €	8.688.228 €	51.803.787 €
KG 500	Außenanlagen	779.931 €	779.931 €	
Summe netto (KGR 200-500)		28.673.488 €	30.535.618 €	54.090.161 €
MwSt. 19%		5.447.963 €	5.801.767 €	10.277.130 €
KG 100	Grundstück	0 €	0 €	1.305.000 €
KG 600	Ausstattung und Kunstwerke (brutto)	2.597.580 €	2.597.580 €	2.500.000 €
KG 700	Baunebenkosten	9.554.034 €	9.084.341 €	10.289.746 €
Unvorhergesehenes / Rückstellungen		2.183.769 €	0 €	4.037.963 €
Summe KGR 100-700 brutto einschl. Risiko		48.456.833 €	48.019.306 €	82.500.000 €

Abbildung 1: Gegenüberstellung der Gesamtkosten nach Kostengruppen gegliedert

Bei der Betrachtung der Kostenwerte der Varianten und ihrer BGF fällt Folgendes auf:

- Der Projektsteuerer schätzte die Kosten für das Herrichten des Grundstücks (KG 200) bei der Neubauvariante kostengünstiger als bei der Sanierungsvariante. Dieses ist nicht plausibel, da bei der Neubauvariante im Gegensatz zur Sanierung der vollständige Abriss des Bestandsgebäudes berücksichtigt werden müsste.

²⁷ Siehe Anhang der Machbarkeitsstudie in der Fassung vom 18.04.2017.

²⁸ Siehe DIN 276:2018-12. Die Norm legt u. a. Unterscheidungsmerkmale von Bezugseinheiten für Kostengruppen fest.

²⁹ Siehe Gesamtkostenübersicht der ÄKN vom 24.04.2020.

³⁰ Siehe TOP 3 und Folien 14 ff. Anlage 3 Ergebnisprotokoll über die 15. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 25.09.2019.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilt diese Einschätzung nicht mit der Begründung, dass bei einer Kernsanierung das Herrichten des Grundstücks kleinteiliger sei. Im Falle eines Komplettabbruchs sei der Personalaufwand hingegen weniger zeitaufwendig.

Würdigung des LRH

Diese Begründung ist nicht schlüssig. In der KG 200 werden die Kosten für die Vorbereitenden Maßnahmen abgegrenzt. Bei der Kernsanierung fallen nur noch geringe Arbeiten in dieser KG an, während bei einem Neubau die kompletten Leistungen, wie z. B. das Herrichten der Baugrube und die Erschließung des Grundstücks zur Ver- und Entsorgung, eingerechnet werden müssen.

- In der Machbarkeitsstudie setzt der Projektsteuerer für die Sanierungsvariante einen Risikozuschlag von 5 % an, für den Neubau jedoch nicht. Das von der Kammerversammlung im September 2019 beschlossene Budget für den Neubau sieht nicht nur deutlich höhere Kosten, sondern wiederum einen Kostenpuffer vor. Der fehlende Kostenpuffer bei der Neubauvariante erweist sich insofern als realitätsfern.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN begründet den fehlenden Kostenpuffer in der Berechnung bei der Neubauvariante damit, dass Umbaumaßnahmen einen gewissen „Blackboxcharakter“ hätten, dies hingegen bei einer Neubauvariante unwahrscheinlich sei. Als Beispiel gab sie ihre durchgeführte Küchen-sanierung an.

Würdigung des LRH

Wir teilen die Ansicht, dass grundsätzlich das Risiko unvorhergesehener Kosten bei einer Sanierung höher ist als bei einem Neubau. Wir weisen jedoch darauf hin, dass auch bei einem Neubau Risiken für Kostenerhöhungen bestehen. Insofern wäre auch für den Neubau ein Risikopuffer anzusetzen. Die derzeitige Kostenentwicklung der Baumaßnahme zeigt, dass ein Verzicht auf diesen Puffer realitätsfern ist.

- Der Projektsteuerer setzte in der Machbarkeitsstudie für die Neubauvariante eine deutlich geringere zu realisierende BGF an, als später zur Umsetzung beauftragt und zuvor als Bedarf ermittelt. Bereits am 08.03.2017 und damit vor Fertigstellung der Machbarkeitsstudie des Projektsteuerers hatte der Vorstand der ÄKN ein sogenanntes FuF freigegeben.³¹ Das mit dem

³¹ Siehe Nr. 5 Protokoll für die 7. Sitzung des „Projektbeirats Ärztehaus“ der ÄKN zusammen mit dem Vorstand der ÄKN am 08.03.2017.

FuF beauftragte Büro errechnete einen Gesamtflächenbedarf von 16.004 m² BGF (siehe hierzu auch Tz. 19 ff.). Dahingegen legte der Projektsteuerer in der Machbarkeitsstudie für die Neubauvariante einen Flächenansatz von nur 13.664 m² BGF zugrunde – 14,6 % unter dem zuvor ermittelten Bedarf. Da die Flächen ein Faktor bei der Kostenermittlung sind, schätzte der Projektsteuerer die Kosten entsprechend zu gering.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN erachtet den Vergleich als unzulässig und erläutert, dass die BGF der vorliegenden Machbarkeitsstudie zwar auf Erkenntnissen des FuF basiere, dennoch streng zwischen FuF und der BGF-Angabe in der Machbarkeitsstudie zu unterscheiden sei, da beide Flächenermittlungen unterschiedlichen Zwecken dienten. Die ÄKN begründet das damit, dass im FuF die Flächen mit Funktionen hinterlegt seien, die Investitionskosten des Gebäudes jedoch unberücksichtigt ließen. Die Flächenermittlung der Machbarkeitsstudie hingegen sei nicht nur mit dem Gesamtbedarf der zu schaffenden Flächen befasst, sondern berücksichtige auch Investitionskostenüberlegungen. Beide Flächenermittlungen seien jedoch nicht so aussagekräftig wie die Flächen- und Kostenüberlegungen nach einem konkret vorliegenden Architektenentwurf.

Würdigung des LRH

Die Argumentation der ÄKN greift hier nicht. Obwohl die ÄKN im FuF einen Flächenbedarf von rd. 16.000 m² BGF als Bedarf auswies, bezog sie im Vergleich mit der Sanierung jedoch rd. 2.400 m² weniger in die Berechnung ein. Somit war bereits zu diesem Zeitpunkt augenscheinlich, dass die errechneten Kosten nicht auskömmlich waren. Die Stellungnahme der ÄKN ändert daher unsere Wertung nicht.

- Das von der Kammerversammlung im September 2019 für den Neubau freigegebene Budget von 82,5 Mio. € lag um 34,5 Mio. € bzw. 72 % über den vom Projektsteuerer im Rahmen der Machbarkeitsstudie geschätzten Kosten und um 34 Mio. € bzw. 70 % über der Sanierungsvariante.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN erläutert, dass die von uns benannten Zahlen nicht vergleichbar seien und erachtet den Vergleich des Baubudgets mit dem in der Machbarkeitsstudie als unzulässig. Das begründet sie damit, dass die Machbarkeitsstudie und die darin prognostizierten Kosten mit einem geringeren Bausoll einen anderen Zweck verfolge als das erst später freigegebene Baubudget.

Würdigung des LRH

Die Argumentation der ÄKN bestätigt unsere Kritik, dass die Neubauvariante in der Machbarkeitsstudie nicht der tatsächlich freigegebenen Planung entspricht und damit deutlich günstiger ausfiel. Die freigegebene Planung umfasst eine erheblich höhere BGF als Neubauvariante in der Machbarkeitsstudie. Eine Machbarkeitsstudie dient als Entscheidungshilfe. Voraussetzung für eine wirtschaftliche Entscheidung sind möglichst realistische Annahmen bei den relevanten Lösungsmöglichkeiten.

- Die Kosten der KG 300 bis 500 – insbesondere für die an den GU beauftragten Leistungen – lagen mit 51,8 Mio. € netto³² um 22,9 Mio. € über den zuvor für den Neubau geschätzten Kosten der entsprechenden Leistungen. Einschließlich der KG 200 ermittelte der Projektsteuerer zum 25.09.2019 Kosten von rd. 54 Mio. €. Die ÄKN selbst legte in ihrem „Aufgabenpapier zum hochbaulichen Werkstattverfahren“ eine Kostenobergrenze von 31 Mio. € für die KG 200 bis 500 fest.³³ Warum sie ihre eigene Obergrenze letztendlich um fast 23 Mio. € überschritt, ist nicht nachvollziehbar.

Die Kostengegenüberstellung macht deutlich, dass der Projektsteuerer in der Machbarkeitsstudie die Kosten für die Neubauvariante nicht vollständig berücksichtigte und damit zu niedrig ansetzte. Die Kosten für die Sanierungsvariante ermittelte der Projektsteuerer hingegen zumindest in Teilen zu hoch, sodass im Vergleich Neubau- und Sanierungskosten annähernd gleich schienen. Die vom Projektsteuerer für einen Neubau getroffenen Annahmen, die als Basis für den Vergleich dienten, waren nicht realistisch.

Wir beanstanden, dass insbesondere der Vorstand der ÄKN die Kostenschätzungen in der Machbarkeitsstudie des Projektsteuerers nicht hinterfragte, obwohl die Ergebnisse der Schätzungen deutlich von den vorherigen anderer Planer abwichen. Zudem beauftragte die ÄKN den GU, obwohl sein Angebot die zuvor geschätzten Kosten deutlich überschritt.

4.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- Tz. 15 Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

³² Siehe Gesamtkostenübersicht zum Neubau der ÄKN vom 20.04.2020 erstellt vom Projektsteuerer.

³³ Siehe S. 17.

Der Umfang der Maßnahme bestimmt dabei die Verfahrensart. So ist bei einer Investition in die Infrastruktur die vorherige Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse sinnvoll. Dabei sind alle positiven wie negativen Wirkungen der Maßnahme in Ansatz zu bringen. In der Praxis wird häufig eine Kapitalwertmethode kombiniert mit einer Nutzwertanalyse eingesetzt. Mit der Kapitalwertmethode können die sehr unterschiedlichen Zahlungsströme im Betrachtungszeitraum berücksichtigt werden, wie sie bei der Variantenbetrachtung von Lebenszyklen einer Immobilie zu erwarten sind. Mit der Nutzwertanalyse können nicht monetäre Kriterien erfasst, gewichtet und bewertet werden.

Der Projektsteuerer berücksichtigte bei seinem Variantenvergleich beispielsweise keine Folgekosten, wie Finanzierungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten. Zudem erfasste er die Investitionskosten der Sanierungsvariante und der Neubauvariante z. T. unvollständig und fehlerhaft (siehe Tz. 14). Damit brachte er wesentliche Wirkungen der Varianten nicht, unvollständig oder fehlerhaft in Ansatz. Eine objektive Klärung, welche Variante der Bedarfsdeckung das günstigste Kosten-Nutzen-Verhältnis erwarten ließ, war nicht möglich.

Wir beanstanden, dass die ÄKN keine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen ließ, bevor sie die Entscheidung zugunsten der Neubauvariante traf. Sie hätte in ihrer Entscheidung z. B. nicht nur vollständige Investitionskosten, sondern auch die Folgekosten berücksichtigen müssen. Gerade vor dem Hintergrund der langen Nutzungsdauer von Gebäuden wäre die Betrachtung von Folgekosten geboten gewesen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN erläutert, dass sie in der Machbarkeitsstudie Bau- und Baunebenkosten als Kostenrahmen in Anlehnung an die DIN 276 berücksichtigte, um eine Investitionskostenschätzung mit aktuellen Baupreisen zu erhalten. Nach der DIN seien Folgekostenüberlegungen außen vor. Folgekostenüberlegungen seien nach der DIN 18960 anzustellen gewesen, die aber hier nach Mitteilung des Projektsteuerers gerade nicht im Rahmen einer Machbarkeitsstudie Aufgabe gewesen seien. Eine weiterführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht durchzuführen gewesen, weil eine solche Untersuchung nur dann zielführend erscheine, wenn mit einem Gebäude Erträge erzielt werden sollen. Der Zweck des Gebäudebaus sei jedoch nicht die dauerhafte Vermietung, sondern die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der ÄKN.

Die ÄKN begründet, dass bei dem Neubau hingegen lediglich eine „übergangsweise“ Vermietung einzelner Flächen, nicht aber eine dauerhafte Vermietung vorgesehen sei. Die zusätzlichen Flächen werden demnach nur deshalb vorgehalten, um Flächen für das prognostizierte Aufgaben-, Mitglieder- und

Personalwachstum der nächsten 50, besser noch der nächsten 70 bis 80 Jahre zu haben.

Würdigung des LRH

Die Argumentation der ÄKN ist nicht schlüssig. Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Gebäude beinhalten – unabhängig davon, ob mit einem Gebäude Erträge erzielt werden sollen – immer auch die Folgekosten. Bei Gebäuden beeinflussen Instandhaltungskosten und Betriebskosten aufgrund der langen Nutzungsdauer maßgeblich deren Wirtschaftlichkeit.

Wir empfehlen der ÄKN, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig in Anlehnung an die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO aufzustellen.

4.5 Werkstattverfahren

Tz. 16 Am 17.01.2017 – zwei Monate vor der Fertigstellung der Machbarkeitsstudie des Projektsteuerers und fünf Monate vor der endgültigen Entscheidung der Kammerversammlung zur Umsetzung der Neubauvariante – fasste der Vorstand einstimmig folgenden Vorratsbeschluss hinsichtlich des Ablaufs eines Architektenwettbewerbs (Werkstattverfahren) für einen Neubau am alten Standort: *„Unter der Voraussetzung, dass sich in der Sitzung von Vorstand und Projektbeirat am 03.02.2017 keine signifikanten Änderungen zur Betriebsorganisationsplanung ergeben, wird sich [...] der für das Bauemierungsprojekt zuständige Geschäftsführer] weiter um die vorgestellte Zeitachse zur Durchführung des Werkstattverfahrens kümmern. [...]“*³⁴

In der Sitzung des Projektbeirats Ärztehaus mit dem Vorstand am 08.03.2017 berichtete das für den Ersatzneubau zuständige Vorstandsmitglied, dass ein Termin zur Vorauswahl der Bewerber für das hochbauliche Werkstattverfahren stattgefunden habe. Es sei eine Auswahl von fünf Architekturbüros getroffen worden, die Ende März dazu aufgefordert würden, einen Entwurf im Rahmen des Verfahrens abzugeben. Der Vorstand der ÄKN beschloss in der Sitzung, 50.000 € netto für das Werkstattverfahren freizugeben, ohne dass zum Zeitpunkt der Beauftragung die Entscheidung zugunsten eines Neubaus getroffen war. Die Endpräsentation für das Werkstattverfahren wurde auf den 12.06.2017 konsentiert.³⁵

³⁴ Siehe TOP 6.3 Niederschrift über die 12.Sitzung des Vorstands der ÄKN am 17.01.2017.

³⁵ Siehe Nr. 6 Protokoll für die 7. Sitzung des „Projektbeirats Ärztehaus“ der ÄKN zusammen mit dem Vorstand der ÄKN am 08.03.2017.

Die Kammerversammlung beschloss am 14.06.2017 in ein und derselben Sitzung in einer Beschlusskaskade zuerst endgültig den Abriss des Bestandsgebäudes und anschließend den Neubau am gleichen Standort. Nach einer Präsentation der Ergebnisse des „Architektenwettbewerbs im Werkstattverfahren“ fasste sie den Beschluss, aus den Ergebnissen des Werkstattverfahrens jenes fortzuführen, welches nach Abstimmung mit der Landeshauptstadt am besten umzusetzen sei. Sie beauftragte die Geschäftsführung in Abstimmung mit dem Vorstand und Projektbeirat entsprechende Verträge abzuschließen. Schließlich gab sie noch ein erstes Teilbudget in Höhe von 13 Mio. € zur Vorbereitung des Neubaus frei, wie für die Generalplanerleistungen und die Abrissarbeiten.³⁶

In den in der Sitzung der Kammerversammlung vorgestellten Ergebnissen des Werkstattverfahrens schätzten die Planer die Kosten ihrer Entwürfe auf 52,9 Mio. € bis 57,5 Mio. € (KG 300 bis 400). Kurz vorher – in derselben Sitzung – hatte der Projektsteuerer die Ergebnisse seiner Machbarkeitsstudie präsentiert. Dort schätzte er die Kosten für einen Neubau auf nur 37,5 Mio. € bis 40,8 Mio. € brutto (KG 200 bis 500).³⁷ Das Protokoll der Kammerversammlung gibt nicht wieder, ob die Mitglieder der Kammerversammlung kritisch die Tatsache würdigten, dass die Kosten für den Neubau in der präsentierten Machbarkeitsstudie des Projektsteuerers deutlich niedriger angegeben wurden als die Ergebnisse des Werkstattverfahrens erwarten ließen.

Wir beanstanden, dass der Vorstand der ÄKN vor der endgültigen Entscheidung für eine Variante bereits einen Architektenwettbewerb bzw. ein Werkstattverfahren für einen Neubau durchführte.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN widerspricht und sieht in der Beauftragung eines Werkstattverfahrens kein Vorfestlegen auf eine bestimmte Variante. Vielmehr habe die Vorlage von konkreten Entwürfen einen konkreten Vergleich und damit eine Entscheidung zwischen Kernsanierung und Neubau erst ermöglicht. Anderenfalls wäre der Vergleich im Vagen verlaufen. Hätte die ÄKN dagegen erst eine Entscheidung für den Ersatzneubau getroffen und dann ein Werkstattverfahren durchgeführt, wäre

1. *ein realistischer Vergleich zwischen Sanierung und Neubau (mangels konkreter Entwürfe) gar nicht möglich gewesen und*

³⁶ Siehe TOP 3 Ergebnisprotokoll über die 7. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 14.06.2017.

³⁷ Siehe Anlage 2 zum Ergebnisprotokoll über die 7. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 14.06.2017, S. 17 u. 35 ff.

2. hätte die damalige Kostenexplosion in der Baubranche und der mit dem Werkstattverfahren verbundene Zeitverlust nach der Entscheidung für den Ersatzneubau vermutlich zu noch höheren Kosten geführt.

Würdigung des LRH

Folgt man ihrer Argumentation, so hätte auch für die Sanierungsvariante ein Wettbewerb durchgeführt werden müssen. Ein realistischer Vergleich findet somit auch hier nicht statt. Der Argumentation, mit der vorweggenommenen Entscheidung Zeit eingespart und damit der Baupreisentwicklung entgegen getreten zu sein, war zu diesem Zeitpunkt rein hypothetisch. Die Stellungnahme der ÄKN ändert daher unsere Wertung nicht.

Zudem kritisieren wir, dass die offensichtliche Diskrepanz zwischen der Machbarkeitsstudie und den Ergebnissen des Werkstattverfahrens nicht hinterfragt wurden. In der Sitzung wurde deutlich, dass sowohl die Baukosten als auch die zu realisierenden Flächen wesentlich höher als in der Machbarkeitsstudie angenommen ausfallen würden.

Der zeitliche Ablauf bei der Entscheidungsfindung zeigt deutlich, dass der Vorstand der ÄKN zielgerichtet einen Neubau anstrebte.

4.6 Instandhaltung

Tz. 17 Das Kammergebäude stellt einen erheblichen Vermögenswert dar. Diesen Wert gilt es zu erhalten und nicht dem Verfall preiszugeben. Dazu muss es laufend sachgerecht instand gehalten werden. Bereits vor der Erstellung des Gebäudes ist der Aufwand der späteren Instandhaltung zu bedenken und einzuplanen, wenn Folgehaushalte nicht mit unnötigen Kostenrisiken belastet werden sollen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein vereinfachtes und ein gewichtetes Bemessungsverfahren für das Instandhaltungsbudget von Gebäuden entwickelt. Sie empfiehlt, durchschnittlich 1,2 % des Wiederbeschaffungszeitwerts³⁸ aller Gebäude eines Immobilienportfolios pro Jahr für die Instandhaltung als Budget anzusetzen. Die Berechnung sollte, auf den Einzelfall bezogen, um Gewichtungsfaktoren

³⁸ Definition der KGSt: Unter Wiederbeschaffungszeitwert wird der Wert verstanden, der bei der Wiederbeschaffung oder Wiederherstellung von Gegenständen des Anlagevermögens gleicher Leistungsfähigkeit, Art und Güte im Zeitpunkt der Bewertung aufgewandt werden müsste. Unter einer Anlage „gleicher Art und Güte“ ist dabei nicht eine gleichermaßen abgenutzte Anlage, sondern eine Anlage gleichen Standards zu verstehen.

für den Technikanteil, das Gebäudealter und den nutzungsabhängigen Verschleiß konkretisiert werden.³⁹

Auf Grundlage dieser KGSt-Empfehlung haben wir das jährliche Instandhaltungsbudget für das Bestandsgebäude der ÄKN überschlägig bemessen (siehe Anlage 1). Danach hätte die ÄKN durchschnittlich rd. 540.000 € pro Jahr an Mittel für die Instandhaltung zur Verfügung stellen müssen.

Die ÄKN wendete für Reparaturen, Wartung und Instandhaltung im Zeitraum 2010 bis 2017 in das Bestandsgebäude 2.312.222,48 € auf.⁴⁰ Das entsprach einem durchschnittlichen Sanierungsumfang von rd. 290.000 € pro Jahr und damit nur 54 % des nach KGSt empfohlenen Umfangs. Darin enthalten waren auch Umbaumaßnahmen nach Auszug eines Mieters und die Sanierung der Kantine mit den angrenzenden Bereichen. In einer Projektbeiratssitzung zu Anfang des Projekts bewertete der für das Bauerneuerungsprojekt zuständige Geschäftsführer die Instandhaltung zusammenfassend als „rudimentäre Maßnahmen zum Werterhalt des Gebäudes“.⁴¹

Wir bemängeln, dass die ÄKN dem Verfall ihres Gebäudes nicht ausreichend begegnete. Die mangelnde Instandhaltung zog den erheblichen Sanierungsbedarf nach sich.

Wir empfehlen der ÄKN, künftig ein angemessenes Budget für einen kontinuierlichen Erhalt des neuen Gebäudes bereitzustellen. Auch dieses haben wir überschlägig nach den KGSt-Empfehlungen bemessen (siehe Anlage 2). Danach sollte die ÄKN in den ersten zehn Jahren nach der Gebäudefertigstellung rd. 399.000 € jährlich veranschlagen. Wegen des höheren Gebäudealters wäre das Budget nach zehn Jahren auf rd. 997.000 € zu erhöhen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass hohe Investitionskosten aufgrund aufwendigen Immobiliendesigns, Verwendung von Sonderbauteilen und ausgefallener/aufwendiger technischer Ausstattung auch grundsätzlich zu hohen Instandhaltungskosten führen.⁴²

³⁹ Siehe Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht Nr.7/2009, Köln 2009.

⁴⁰ Siehe Aufstellung ÄKN Gebäudeinvestitionen Altbau 2010 bis 2017, übersandt am 13.12.2019.

⁴¹ Siehe Protokoll der konstituierenden Sitzung des „Projektbeirats Ärztehaus“ der ÄKN am 31.08.2016.

⁴² Siehe Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht Nr.7/2009, Köln 2009, S. 16.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilt mit, dass sie die Höhe des erforderlichen Finanzbedarfs prüfen und bei den künftigen Haushaltsplanungen berücksichtigen werde.

Würdigung des LRH

Dies begrüßen wir.

4.7 Flächenbedarf

Tz. 18 Die Größe der zu erstellenden Flächen steht im direkten Zusammenhang mit den Baukosten. Je umfangreicher ein Raumprogramm, desto höher sind die Baukosten.

Der Vorstand der ÄKN beschloss am 29.11.2016, ein Betriebs- und Organisationsplanungsbüro mit der Erstellung eines sogenannten FuF zu beauftragen. Das entsprechend erstellte und am 08.03.2017 vom Vorstand freigegebene Programm sollte allen Fachplanern eine Vorstellung über den idealtypischen und standortunabhängigen Flächenbedarf, die qualitativen Anforderungen sowie die funktionalen Zusammenhänge liefern.⁴³ Da die ÄKN beabsichtigte, Teile der zu erstellenden Flächen zu vermieten, stellte das Programm auch diese Flächen dar.

Das FuF diente im Werkstattverfahren (siehe Tz. 16) als Vorgabe für die Neubauplanung.

Tz. 19 Das beauftragte Büro ermittelte im FuF einen Flächenbedarf von insgesamt 16.004 m² BGF. Jedoch vernachlässigte es beim Aufsummieren 1.455 m² Nutzungsfläche (NUF) an sogenannten allgemeinen und funktionalen Sonderflächen im Untergeschoss. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Flächen für Archive.

Zu diesen Sonderflächen wären zudem die zugehörigen Technikflächen (TF), Konstruktions-Grundflächen (KGF) und Verkehrsflächen (VF) hinzuzuaddieren, um die fehlende BGF zu errechnen. Zur Ermittlung entsprechender Flächenanteile haben wir die Planungskennwerte des Baukosteninformationszentrums der

⁴³ Siehe Nr. 5 Protokoll für die 7. Sitzung des „Projektbeirats Ärztehaus“ der ÄKN zusammen mit dem Vorstand der ÄKN am 08.03.2017.

Deutscher Architektenkammern (BKI) für Flächen und Rauminhalte nach DIN 277 herangezogen.⁴⁴ Danach summiert sich die Fläche für das FuF statt auf 16.004 m² auf 18.257 m² BGF.

Tz. 20 Wir haben in folgender Tabelle die Flächen des Bestandsgebäudes, des FuF, des korrigierten Flächenbedarfs (korr. FuF) und der vom Architekten geplanten und vom GU umzusetzenden Neubauplanung gegenübergestellt:

Gliederung der Bauwerksflächen	Bestandsgeb.		FuF		korr. FuF		Neubau		Ø BKI
	Fläche	%	Fläche	%	Fläche	%	Fläche	%	
NUF 1 - Aufenthalt, Teek., Warteb., ...	447	3,3%	479	3,0%	479	2,6%	642	3,4%	65,5%
NUF 2 - Büroräume, Besprechung, ...	3.954	29,4%	4.010	25,1%	4.010	22,0%	4.046	21,3%	
NUF 3 - Küche, Werkstätten	184	1,4%	221	1,4%	221	1,2%	184	1,0%	
NUF 4 - Lager, Archive, ...	993	7,4%	295	1,8%	1.225	6,7%	923	4,9%	
NUF 5 - Seminarräume, Schulung, ...	753	5,6%	1.196	7,5%	1.196	6,6%	1.166	6,1%	
NUF 6 - Räume für Untersuchungen, ...	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
NUF 7 - Server, WC, Umkleiden, ...	1.247	9,3%	-	-	-	-	2.839	14,9%	
VF - Verkehrsfläche	3.834	28,5%	-	-	-	-	5.242	27,6%	16,5%
TF - Technikfläche	512	3,8%	-	-	-	-	1.492	7,8%	3,5%
KGf - Konstruktions-Grundfläche	1.507	11,2%	-	-	-	-	2.488	13,1%	14,6%
KGf+ TF + VF + NUF 7	7.100	52,9%	9.804	61,3%	11.126	60,9%	12.261	62,9%	-
BGF	13.432	100,0%	16.004	119,2%	18.257	136,0%	19.022	142,4%	136,0%
Anzahl Arbeitsplätze - insg.	ca. 250 / 337		351		351		336		-
Anzahl Arbeitsplätze - ÄKN	ca. 160		198		198		216		
Anzahl Arbeitsplätze - Mieter	ca. 90		153		153		120		
Mietfläche - NUF 2 - Büroarbeit	1.074	27,2%	1.349	33,6%	1.349	33,6%	1.341	33,1%	
Anzahl Stellplätze im Gebäude	57		175		175		110		

Abbildung 2: Gegenüberstellung der Bauwerksflächen [m²], gegliedert nach DIN 277 (Tabelle)

Zur besseren Übersicht zeigt die folgende Abbildung die Grundflächen der zuvor genannten Varianten in einem gestapelten Säulendiagramm:

⁴⁴ Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern GmbH (Hrsg.), BKI Baukosten 2019 Neubau, Statistische Kostenkennwerte für Gebäude. Planungskennwerte für Flächen und Rauminhalte nach DIN 277, Stuttgart 2019, Arbeitsblatt zur Standardeinordnung bei Büro- und Verwaltungsgebäuden, S. 111. Hinweis: Der entsprechende Kennwert für Büro und Verwaltungsgebäude liegt bei 154,8 %. Berechnung: 16004 m² BGF + (1455 m² NUF * 145,2 %).

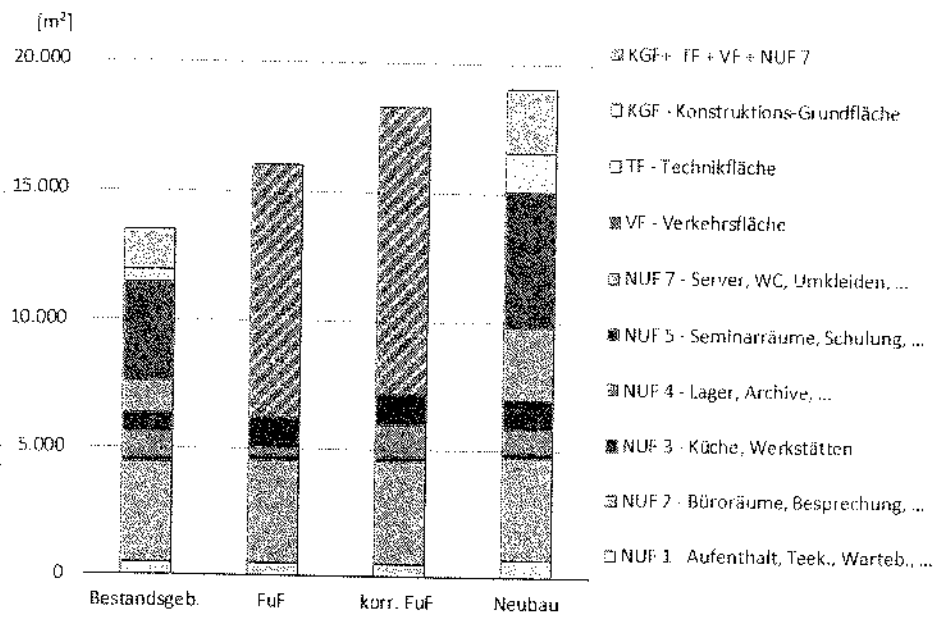


Abbildung 3: Gegenüberstellung der Brutto-Grundflächen (gestapetes Säulendiagramm)

Tz. 21

Bei der Betrachtung der beiden Abbildungen fällt Folgendes auf:

- Die BGF des korr. FuF liegt um 4.825 m² bzw. 35,9 % über der des Bestandsgebäudes. Die Flächenmehrung lässt sich im Wesentlichen dadurch erklären, dass in dem neuen Gebäude statt wie bisher 57 Einstellplätze nun 175 Einstellplätze untergebracht werden sollten. Zudem weist das FuF insbesondere einen um insgesamt 665 m² höheren Bedarf bei der NUF 5 (insb. Seminarräume) und 4 (insbesondere Archive) aus.
- Die BGF der Neubauplanung liegt um 765 m² bzw. 4,2 % über dem Flächenansatz des korr. FuF, obwohl die Neuplanung nur 111 und damit deutlich weniger Einstellplätze als gefordert berücksichtigt (siehe vorherigen Spiegelstrich). Zudem realisieren die Architekten in ihrer Planung nur etwa drei Viertel der im korr. FuF vorgesehenen Archivflächen. Dahingegen erweiterten sie die Flächen für die im FuF bereits vorgesehene Mittelzone. Wurde für die Tiefe der Mittelzone im FuF 2,55 m vorgesehen, beträgt sie nun mit über 5,60 m mehr als doppelt so viel. Entsprechend umfangreich fallen die Flächen für die NUF 7 (insbesondere Abstell-, Server- und Toilettenräume) und die VF aus. Zudem erweiterten die Architekten insbesondere die NUF 1 (insbesondere Aufenthalt, Teeküchen und Wartebereich) um 163 m² über dem im korr. FuF festgestellten Bedarf.

- Bei der Neubauplanung beträgt das Verhältnis VF zu BGF 27,6 %. Es liegt damit 11,1 %-Punkte über dem entsprechenden Planungskennwert des BKI für durchschnittliche Büro- und Verwaltungsgebäude von 16,5 %.⁴⁵
- Der im FuF ermittelte Bedarf an der NUF 2 (insbesondere Büroarbeit) entspricht mit rd. 4.000 m² nahezu der NUF 2 im Bestand. Die NUF 2 der Neubauplanung liegt geringfügig darüber.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die BGF der Neubauplanung in Höhe von 19.022 m² um 41,6 % über der des Bestandsgebäudes liegt. Ausschlaggebend sind dafür im Wesentlichen die insgesamt höheren Flächenansätze bei der NUF 7 (insbesondere Abstell-, Server- und Toilettenräume), der VF, der TF und der KGF sowie in einem geringeren Umfang eine Erweiterung der NUF 5 (insbesondere Seminarbereich) und der NUF 1 (insbesondere Aufenthalt).

In dem Aufgabenpapier zum hochbaulichen Werkstattverfahren stellte die ÄKN als Auftraggeberin hohe Ansprüche an die Wirtschaftlichkeit des Gebäudes, so u. a. auch an die Flächenwirtschaftlichkeit.⁴⁶ Danach zeichne sich diese vor allem dadurch aus, dass ein Maximum an funktional nutzbaren Büroflächen bei gleichzeitig effizienten Gebäudestrukturen geschaffen werde.

Die vergleichsweise ungünstigen Flächenverhältnisse von NUF 7, VF und TF zur BGF der Neubauplanung lassen bezweifeln, dass die Planer des Neubaus die hochbauliche Zielsetzung der ÄKN an die Flächenwirtschaftlichkeit erfüllten.

- Tz. 22 Der Projektsteuerer gab in seiner Machbarkeitsstudie an, dass die benötigte oberirdische BGF im Bestandsbau nicht vorhanden sei.⁴⁷ Schlussendlich begründete er u. a. damit die Notwendigkeit eines Neubaus.

Unsere Flächengegenüberstellungen von Bestandsgebäude, FuF und Neubauplanung stützen diese These nicht. Der Bestandsbau verfügte gegenüber dem FuF und der Neubauplanung über eine vergleichbare NUF 2 (Fläche für Büroarbeit). Zudem hatte die ÄKN in dem Bestandsgebäude 1.074 m² NUF 2 und damit

⁴⁵ BKI Baukosten 2019 Neubau, Statistische Kostenkennwerte für Gebäude, Planungskennwerte für Flächen und Rauminhalte nach DIN 277, Stuttgart 2019, Arbeitsblatt zur Standardeinordnung bei Büro- und Verwaltungsgebäuden, S. 111.

⁴⁶ Siehe Abschnitt 3.2 Hochbauliche Zielsetzung, Unterabschnitt Wirtschaftlichkeit, S. 6.

⁴⁷ Machbarkeitsstudie in der Fassung vom 18.04.2017, Abschnitt 3.4 Flächen- und Funktionsprogramm, S. 10.

deutlich über ein Viertel der NUF 2 vermietet. Zumindest für Teile dieser Fläche hätte sie Eigenbedarf geltend machen können. Dies berücksichtigt, lag die NUF 1-6 mit 6.332 m² schon im Bestandsgebäude (ober- sowie unterirdisch) über dem Bedarf der ÄKN an eigener Flächen von 5.781 m².⁴⁸

4.8 Arbeitsplätze

Tz. 23 Im Bestandsgebäude verfügte die ÄKN im Zeitraum 2016 bis 2019 gemäß der uns vorgelegten Unterlagen⁴⁹ über etwa 160 Arbeitsplätze. In dieser Zahl sind neben den Arbeitsplätzen für die Mitarbeiter auch die für Präsidiumsmitglieder, Zeitarbeitskräfte und Praktikanten berücksichtigt. Nach einer Personalliste aus Oktober 2019 waren für die ÄKN 148 Mitarbeiter tätig. Bis zum Jahr 2025 prognostizierte die ÄKN einen Anstieg der Mitarbeiter auf 186.⁵⁰ Diese Prognoserechnung diente als Grundlage für die Ermittlung der Büroarbeitsplätze im FuF. Sie wurde nur teilweise begründet. Als einen Grund für steigende Mitarbeiterzahlen gab der Projektleiter der ÄKN u. a. einen steigenden Bedarf an Fachsprachprüfungen an. Das FuF weist zudem in der Aufstellung zum Sonderflächenbedarf zwölf weitere Arbeitsplätze aus, wie für Externe, den Empfangstresen und die Gebäudeleittechnik. Insofern sah es als Eigenbedarf der ÄKN insgesamt etwa 200 Arbeitsplätze vor.

Die ÄKN stellte im Bestandsgebäude einschließlich der vermieteten Büroflächen bereits ca. 250 Arbeitsplätze zur Verfügung – ein Viertel über dem im FuF für 2025 prognostizierten Eigenbedarf.

Da in dem Gebäude 87 Personen Einzelzimmer belegten, die in Größe und Raumzuschnitt als Doppelbüro geeignet waren⁵¹, hätte die ÄKN insgesamt 337 Arbeitsplätze im Bestandsgebäude unterbringen können.

⁴⁸ Berechnung aus dem korr FuF:

7.130 m² [NUF 1-6] - 1.349 m² [Mietfläche, NUF 2] = 5.781 m² [Fläche Eigenbedarf, NUF 1-6].

⁴⁹ Siehe u. a. Bestandspläne, Raumlisten, Genehmigungsplanung, FuF vom Februar 2017 (S. 11), Personal-Ist-Liste vom 15.08.2016 und Stellenplan 2019.

⁵⁰ Siehe FuF, Abschnitt 2.4 „Übersicht Büroflächenbedarf“, S. 11.

⁵¹ Das Land sieht für Sachbearbeiter seiner unmittelbaren Landesbehörden eine Höchstfläche von 11 m² bei Einzelbelegung von Geschäftszimmern und 17 m² bei gemeinsamer Unterbringung von zwei Personen vor. Siehe RLBau, Muster 13.

Damit stellen wir fest, dass alle 336 in der Neubauplanung vorgesehenen Arbeitsplätze für die ÄKN und ihre Mieter im Bestandsgebäude hätten untergebracht werden können.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN erläutert, dass der Neubau gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen sowie Aufgaben-, Mitglieder- und Personalentwicklung Rechnung tragen müsse und dies nur mit einem Ersatzneubau langfristig gedeckt werden könne. Es sei das Haus der Ärzteschaft Niedersachsens.

Würdigung des LRH

Die ÄKN widerlegt damit unsere Argumentation nicht. Die Stellungnahme der ÄKN ändert daher unsere Wertung nicht.

4.9 Vermietungsflächen

Tz. 24 Die ÄKN hatte bereits im Bestandsgebäude eine Büroarbeitsfläche von 1.074 m² (NUF 2) vermietet. Die Mieter hatten in ihren Räumlichkeiten ca. 90 Arbeitsplätze⁵² untergebracht (siehe Tz. 23). Entsprechend sah die ÄKN auch für den Neubau vor, Räumlichkeiten zu vermieten, gemäß FuF nun jedoch für 153 Arbeitsplätze. Sie hatte zur Ermittlung des Bedarfs die Anzahl der Arbeitsplätze der Mieter im Bestandsgebäude zugrunde gelegt und mit weiteren Wachstumsannahmen gerechnet.⁵³ Das mit dem FuF beauftragte Büro ermittelte hieraus einen Mietflächenbedarf von nun 1.349 m² NUF 2 (Büroarbeit) – 25,6 % mehr als im Bestand.

Gemäß der Neubauplanung waren nun zur Vermietung 1.341 m² NUF 2 (Fläche für Büroarbeit) in einem Teil des vierten Obergeschosses (OG) sowie im fünften und sechsten OG vorgesehen. Den im FuF festgelegten Flächenbedarf haben die Planer damit erfüllt. Jedoch werden auf den in der Neubauplanung vorgesehenen Mietflächen nicht mehr die im FuF vorgesehenen 153 Arbeitsplätze, sondern nur noch 120 Arbeitsplätze ausgewiesen. Die Gründe, weshalb die Planer den im FuF ausgewiesenen Arbeitsplatzbedarf nicht erfüllten, sind uns nicht bekannt.

⁵² Einschließlich der für die Bezirksstelle Hannover.

⁵³ Siehe FuF, S. 11.

Die Architekten untersuchten während der Planung, inwieweit sich durch eine Reduzierung der Mietflächen Einsparpotenziale erzielen ließen. Sie erläuterten der ÄKN, dass man das für die Vermietung geplante fünfte OG mit 1.070 m² entfallen lassen könnte. Diese Maßnahme ginge mit einer Bruttokosteneinsparung von 2.620.380 € einher. Allerdings rieten sie von der Einsparung ab, da sich die Bruttoinvestitionen über die Miete nach ca. 13,6 Jahren amortisieren würden. Die Mitglieder des Projektbeirats, der Vorstand sowie die Gruppenvorsitzenden entschieden sich entsprechend gegen einen Mietflächenverzicht.⁵⁴

Zum Erhebungszeitpunkt gab es für den Neubau noch keine Mietzusagen, die als Planungsgrundlage hätten dienen können. Zudem ist es nicht die originäre Aufgabe der ÄKN, Büroflächen zu vermieten.⁵⁵ Daher ist für uns nicht nachvollziehbar, womit die ÄKN den Bedarf an zu vermietender Fläche begründete.

Wir beanstanden, dass sich die ÄKN bei der Realisierung des Neubaus nicht auf die kammereigenen Flächenbedarfe beschränkte. In der Vorläufigen Prüfungsmitteilung baten wir die ÄKN um Vorlage der Berechnungen, die die angegebene Amortisation der Mietflächen begründen. Jedoch legte uns die ÄKN diese nicht mit ihrer Stellungnahme vor.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN verweist auf ihre Begründung, dass der Ersatzneubau auf eine jahrzehntelange Nutzungsdauer ausgelegt sei. Insofern habe bei der Planung ein Aufgabenzuwachs, steigende Mitgliederzahlen und damit verbundener Personalbedarf Berücksichtigung gefunden, um eine Ausbaureserve vorzuhalten. Die ÄKN habe sich daher bewusst entschieden zu dem Zweck Flächen herzustellen und übergangsweise zu vermieten.

Würdigung des LRH

Das Argument, dass die ÄKN plane, ihre Mietflächen nur „übergangsweise“ zu vermieten, ist neu. Es findet sich weder im FuF noch in der Machbarkeitsstudie und ist daher nicht glaubhaft. Nach dem FuF rechnete die ÄKN tatsächlich mit einem Mitarbeiterwachstum (siehe Tz. 23). Für die zusätzlichen Mitarbeiter sind kammereigene Büroräume vorgesehen. Darüber hinaus sollten Arbeitsplätze für externe Mieter geschaffen werden.⁵⁶ „Für“ diese wurde ebenfalls mit Wachstumsannahmen geplant (siehe zuvor).⁵⁷

⁵⁴ Siehe Nr. 3 TOP 4 Protokoll für die Sitzung des erweiterten „Projektbeirats Ärztelhaus“ der ÄKN am 09.02.2018.

⁵⁵ Siehe § 9 HKG.

⁵⁶ Siehe FuF S. 4.

⁵⁷ Siehe FuF. S. 11.

Des Weiteren ist u. E. die angebliche Auslegung des Neubaus anhand einer Prognose von Aufgabenzuwächsen und der Hochrechnung von Mitarbeiterzahlen nicht solide. Aufgabenzuwächse, Mitarbeiter und andere Einflussfaktoren lassen sich für einen Zeitraum von über 50 Jahren nicht valide prognostizieren. Nicht nur vor dem Hintergrund des Demografischen Wandels, der Digitalisierung und neuer Arbeitsformen, wie dem Homeoffice, überzeugt das Argument – die ÄKN erwarte 192 benötigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jahr 2030 – nicht als Begründung für die über 330 im Ersatzneubau geplanten Arbeitsplätze. Die ÄKN überdehnt den von ihr verwendeten Begriff „übergangsweise“, da es sich in größeren Teilen um eine auf eine lange Zeit angelegte Nutzung handeln dürfte.

Tz. 25 In der Neubauplanung führte die gegenüber dem Bestandsbau deutlich höhere Mietfläche für Büroarbeit (NUF 2) zu Flächenzuwächsen auch bei den anderen Flächenarten, wie insbesondere bei der VF, der KGF, der TF und der NUF 7. Werden alle entsprechende Flächen in den drei OG addiert, ergibt sich dort eine Gesamtfläche für Vermietung von rd. 2.470 m² BGF.

Die durchschnittlichen Kosten für einen Quadratmeter Neubau belaufen sich auf 3.733 €/m² BGF.⁵⁸ Anteilig zu den Gesamtbaukosten betragen somit allein die Baukosten zur Erstellung der Mietflächen 9,2 Mio. €.⁵⁹ Darin sind u. a. die Kosten für die zu vermietenden Einstellplätze sowie die separate Erschließung⁶⁰ noch nicht enthalten.

Die Entscheidung, Mietflächen für Dritte bereitzustellen, führt zu erheblichen Mehrkosten. Ohne Mietzusagen besteht darüber hinaus das Risiko, dass die ÄKN diese Kosten nicht vollständig über Mieten decken kann und insofern aus Beiträgen finanzieren muss (siehe hierzu Tz. 66).

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN weist daraufhin, dass sie frühzeitig potenzielle Mieter angesprochen habe. Inzwischen habe sie für alle als Mietflächen vorgesehenen Bereiche Mieter gefunden. Vertragsverhandlungen seien in Vorbereitung.

4.10 Flächenstandards für Büroarbeit

Tz. 26 In der Neubauplanung basieren die Bürogrößen auf einem Rastermaß der Fassade von 1,35 m. Die Raumtiefen betragen 3,80 m. Die Büroflächen variieren

⁵⁸ Berechnung: 71 Mio. € [KG 300, 400 und 700 nach DIN 276] / 19.022 m² BGF = 3.733 €/m² BGF.

⁵⁹ Berechnung: 2.470 m² BGF * 3.733 €/m² BGF = 9.2 Mio. €.

⁶⁰ Siehe FuF, S. 14.

grundsätzlich zwischen 15 m² bis 20 m². Für Präsidiumsmitglieder sowie Geschäftsführer sind Bürogrößen von je 20 m² bis 35 m² vorgesehen und für Bereichs- sowie Sachgebietsleiter von je rd. 20 m². Die durchschnittliche Fläche eines Büroraums beträgt 18,5 m².

In einer Projektbeiratssitzung mit dem Vorstand thematisierte eine Vertreterin des mit dem FuF beauftragten Büros u. a. auch die Bürogrößen für die Neubauplanung. Dabei erläuterte sie, dass die kleinste Büroeinheit ein Dreiachsbüro mit ca. 15,4 m² sei. Das für den Neubau zuständige Vorstandsmitglied wies darauf hin, dass die ÄKN diese Bürogrößen wähle, um im Bedarfsfall Einzelbüros zu Doppelbüros umwidmen zu können.⁶¹

Die Flächenansätze der Einzelbüros sind großzügig ausgelegt. Entsprechendes gilt für die Doppelbüros. Bei Bauten für die unmittelbare Landesverwaltung werden die Flächenansätze nach der Richtlinie für die Durchführung von Bauvorhaben des Landes (RLBau) bemessen. Sie setzt beispielsweise für Sachbearbeiter im Einzelbüro 11 m² und bei einer gemeinsamen Unterbringung von zwei Personen 17 m² als Höchstflächen an. Positionen im mittleren Management werden auf 14 m² bzw. 17 m² untergebracht. Zuschläge können hierbei gewährt werden, müssen jedoch unter Berücksichtigung von Aktenaufbewahrung und Archiven im Einzelnen begründet werden. Bei der ÄKN lassen sich solche Zuschläge aufgrund der Kombizone nicht plausibel begründen.⁶²

Hätte die ÄKN bei der Bemessung ihrer Büros die Flächenansätze der RLBau zugrunde gelegt, so hätte sie allein bei den Büroflächen mindestens 600 m² NUF 2 einsparen können. Werden mithilfe des entsprechenden BKI-Planwerts⁶³ die TF-, KGF- und VF-Anteile hinzuaddiert, ergibt sich eine BGF von 929 m² und somit ein theoretisches Einsparpotenzial von 3,5 Mio. €. ⁶⁴

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN argumentiert, dass die RLBau für sie keine Anwendung finde. Dementsprechend sei sie als Maßstab verfehlt.

⁶¹ Siehe Nr. 3 Protokoll 6. Sitzung des Projektbeirats der ÄKN mit dem Vorstand vom 03.02.2017.

⁶² RLBau – Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Niedersachsen, Muster 13.

⁶³ BKI Baukosten 2019 Neubau. Arbeitsblatt zur Standardeinordnung bei Büro- u. Verwaltungsgebäuden. Hinweis: Der entsprechende Kennwert für Büro- und Verwaltungsgebäude liegt bei 154,8 %

⁶⁴ Berechnung: (71 Mio. € [KG 300, 400 und 700 nach DIN 276] / 19.022 m² BGF) x 929 m² BGF.

Würdigung des LRH

Die RLBau ist für die ÄKN nicht verbindlich. Sie kann jedoch als Vergleichsmaßstab (Benchmark) herangezogen werden, um unwirtschaftliches Handeln aufzuzeigen. Insofern verstieß die ÄKN zwar nicht gegen die Regelungen der RLBau, sondern gegen § 1 Abs. 3 und § 2 Abs. 1 HKO-ÄKN in Verbindung mit § 7 Abs 1. HKG bzw. gegen die entsprechende Anwendung des § 7 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.

Tz. 27 Die Planunterlagen zum Neubau wiesen 336 Arbeitsplätze aus.⁶⁵ Diese teilen sich wie folgt auf (siehe auch Abbildung 2):

- 216 Arbeitsplätze in 132 Büros für die ÄKN
- 120 Arbeitsplätze in 67 Büros für den Vermietungsbereich.

Da zum Planungszeitpunkt die ÄKN 148 Personen beschäftigte, werden zunächst lediglich rd. 12 % der kammereigenen Büros als Doppelbüro genutzt. 68 Arbeitsplätze bleiben im kammereigenen Bereich vorerst unbesetzt.

Es ist fraglich, ob der von der ÄKN für 2025 bzw. 2030⁶⁶ prognostizierte Mehrbedarf an Arbeitsplätzen tatsächlich eintritt und damit die von ihr hergestellten Flächen auch kurzfristig auslasten werden.

Wir empfehlen der ÄKN, die zur Doppelbelegung vorgesehenen Büros entsprechend auch kurzfristig zu nutzen und dazu die Bürobelegung zu überarbeiten. Dabei sollte die ÄKN auch Arbeitsmodelle wie Bürosharing und Telearbeit in die Planung zugunsten einer möglichen weiteren Verdichtung einfließen lassen. Freiwerdende Flächen sollten vorerst vermietet werden, um die dafür entstandenen Kosten zu finanzieren.

⁶⁵ Genehmigungsplanung M. 1:100, Planstand 14.09.2018.

⁶⁶ Siehe Stellungnahme der ÄKN.

4.11 Sitzungsräume für Prüfungen, Seminare und Besprechungen

Tz. 28 Im Bestandsgebäude wies die ÄKN zusätzlich zum großen Vortragssaal und zum Kasino 18 weitere sogenannte Sitzungsräume für Prüfungen, Seminare und Besprechungen aus.⁶⁷ Diese Fläche betrug insgesamt 1.065 m² NUF 5.⁶⁸

Im Jahr 2017 wurden die Räume insgesamt 2.810 mal gebucht – im Jahr zuvor waren es 2.551 Buchungen.⁶⁹ Die folgende Tabelle zeigt für diese Jahre die durchschnittliche Anzahl von Buchungen der Sitzungsräume pro Woche:

Jahr	Einheit	Vortragssaal	Kasino	Räume für Prüfung	Räume für Seminare	sonstige Sitzungsräume
2016	Buchungen pro Woche	2,0	1,9	1,8	2,6	2,3
2017	Buchungen pro Woche	2,2	2,1	2,1	2,9	2,5

Abbildung 4: Durchschnittliche Buchungen von Sitzungsräumen pro Woche im Bestandsgebäude

Hiernach erfolgten an durchschnittlich zwei bis drei Tagen einer Arbeitswoche keine Buchungen der Sitzungsräume im Bestandsgebäude. Somit standen der ÄKN ausreichend Kapazitäten für Sitzungen zur Verfügung.

Tz. 29 Mit dem FuF erhöhte die ÄKN ihren Bedarf an Sitzungsräumen. So sah das Programm neben einem großen Besprechungsraum für 199 Personen weitere 33 Sitzungsräume für Prüfungen, Seminare und Besprechungen vor.⁷⁰ Insgesamt veranschlagte sie hierfür eine Fläche von 1.369 m².⁷¹

Obwohl bereits im Bestandsgebäude die Sitzungsräume nicht ausgelastet waren, erweiterte die ÄKN mit dem FuF die Anzahl ihrer Sitzungsräume um 70 % und die zugehörige Fläche um 29 %.

⁶⁷ Fläche des Vortragssaals: 170 m²; Fläche des Kasinos: 225 m²; jeweilige Flächen der weiteren Sitzungsräume: 15 bis 65 m².

⁶⁸ Hinweis: Besprechungsräume für Büroarbeit sind nach DIN 277 n. F. der NUF 2 zuzuordnen – Seminar-, Schulungs- und Prüfungsräume der NUF 5.

⁶⁹ Siehe Aufstellung Raumbuchungen der ÄKN für die Jahre 2016 und 2017, an uns übermittelt am 10.12.2019.

⁷⁰ Fläche des großen Besprechungsraums: 265 m²; jeweilige Flächen der weiteren Sitzungsräume: 19 m² bis 240 m².

⁷¹ Hinweis: Besprechungsräume für Büroarbeit sind nach DIN 277 n. F. der NUF 2 zuzuordnen – Seminar-, Schulungs- und Prüfungsräume der NUF 5.

4.12 Bedarf und Nachweis von Einstellplätzen

Tz. 31 Mit dem Bau des sogenannten Dreiecksgebäudes der Ärzteversorgung Niedersachsen (ÄVN) und der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen (KVN) auf dem Nachbargrundstück⁷⁶ Anfang der 90er-Jahre fielen 29 Einstellplätze der ÄKN weg.⁷⁷ In diesem Zusammenhang wurde das Grundstück der ÄKN⁷⁸ mit den Einzelgrundstücken der KVN⁷⁹ und der Eigentümergemeinschaft des Dreiecksgebäudes per Baulast zu einem Grundstück vereinigt.

Für die weggefallenen Einstellplätze wurden der ÄKN in der Tiefgarage des Dreiecksgebäudes Nutzungsrechte eingeräumt. Die Tiefgarage des Dreiecksgebäudes und die des Bestandsgebäudes der ÄKN wurden durch eine Fahrspur miteinander verbunden.

Nach der Machbarkeitsstudie aus April 2017 verfügte die ÄKN insgesamt über 118 Einstellplätze:⁸⁰

- 57 im Bestandsgebäude,
- 23 im alten Innenhof,
- 24 über Baulast im angrenzenden sogenannten Dreiecksgebäude⁸¹,
- 4 angemietete im Dreiecksgebäude,
- 10 angemietete am Bahndamm.

Tz. 32 Das mit der Bedarfsaufstellung im FuF beauftragte Planungsbüro erachtete im Projektfortschritt im Februar 2017 ca. 100 Einstellplätze für den Neubau auf Basis seiner Erfahrungswerte als ausreichend. Jedoch plädierten die Projektbeirats- und Vorstandsmitglieder aufgrund der Bedeutung von Parkplätzen für die Mitarbeiter und für einen repräsentativen Auftritt für eine Anzahl von bis zu 180 Einstellplätzen.⁸² Letztendlich empfahl das Planungsbüro im FuF als Minimum

⁷⁶ Schiffgraben 22 bis 28.

⁷⁷ 17 Einstellplätze in der Tiefgarage der ÄKN, 11 Einstellplätze im Hof über der Tiefgaragenabfahrt und 1 Einstellplatz im vorderen Hof der ÄKN. Siehe Nachweis PKW Stellplätze für den Neubau der ÄKN in Verbindung mit der Baubeschreibung des Bauantrags der KVN und der ÄVN zum Dreiecksgebäude.

⁷⁸ Berliner Allee 20.

⁷⁹ Berliner Allee 22.

⁸⁰ Siehe Machbarkeitsstudie in der Fassung vom 18.04.2017, Abschnitt 3.2 Gebäudedaten Ärztehaus. S. 7.

⁸¹ Eigentümerin des Dreiecksgebäudes ist eine Eigentümergemeinschaft bestehend aus KVN, ÄVN, Erster Kirche Christi, Wissenschaftler und ÄKN.

⁸² 6. Sitzung des Projektbeirats vom 03.02.2017.

150 und als Optimum 175 Einstellplätze.⁸³ Entsprechend gab das Aufgabenpapier zum Architektenwettbewerb aus April 2017 vor, im Neubau eine autarke Tiefgarage mit ca. 150 bis 175 Einstellplätzen zu planen.⁸⁴

Wir beanstanden, dass der Vorstand bei der Entscheidung, 150 bis 175 Einstellplätze für den Neubau vorzusehen, keine Wirtschaftlichkeitserwägungen einbezog und den tatsächlich erforderlichen Umfang nicht kritischer betrachtete.⁸⁵ Insbesondere aufgrund der guten Anbindung des Grundstücks an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) wäre dieses u. E. geboten gewesen.

Tz. 33 Ein Jahr nach der Bedarfsaufstellung und vor der Bauantragsstellung erläuterte im Februar 2018 ein Vorstandsmitglied in einer Vorstandssitzung, dass nach aktuellem Planungsstand ca. 115 Parkplätze vorgesehen seien.⁸⁶ Nach der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) müsste der Neubau 150 Einstellplätze ausweisen, um eine Stellplatzablöse zu vermeiden. Eine Berechnung, die die angeblich erforderlichen Einstellplätze begründete, präsentierte das Vorstandsmitglied nicht. Es schlug einen Prüfauftrag zum Erwerb von Parkplätzen am Bahndamm vor. Die Eigentümerin sei die ÄVN.⁸⁷

Zwei Monate später – im April 2018 – thematisierte das Vorstandsmitglied den zuvor beschriebenen Stellplatzbedarf entsprechend in einer Sitzung der Kammerversammlung. Der Kauf der Grundstücksfläche am Bahndamm von der ÄVN sei vorteilhaft, weil die ÄKN für nicht nachgewiesene Einstellplätze eine Ablösegebühr von ca. 13.000 € pro Stellplatz und damit (bei angeblich 35 fehlenden Einstellplätzen) ca. 455.000 € an die Stadt Hannover zu zahlen hätte. Dass zu diesem Zeitpunkt noch Nutzungsrechte für zusätzliche Einstellplätze im Dreiecksgebäude auf dem Nachbargrundstück bestanden (siehe Tz. 31), thematisierte das Vorstandsmitglied laut Protokoll nicht. Die Kammerversammlung beschloss schlussendlich in der Sitzung den Ankauf der Grundstücksfläche von 2.573 m² zu einem Preis von 1,2 Mio. € zzgl. Nebenkosten und ermächtigte die Präsidentin,

⁸³ Siehe FuF, Anlage 1, Nutzungskonzept Parkplätze, S. 32 u. 33.

⁸⁴ Siehe Aufgabenpapier zum hochbaulichen Werkstattverfahren, Neubau der ÄKN, Abschnitt 1, S. 7 u. 13.

⁸⁵ Siehe hierzu auch § 7 Abs. 2 LHO.

⁸⁶ Hinweis: Dies widersprach den im FuF und im Werkstattverfahren vorgegebenen Zielen von 150 bis 175 Parkplätzen (siehe hierzu auch Tz. 21 und Tz. 32).

⁸⁷ Siehe TOP 7.1 Niederschrift über die 24. Sitzung (18. Wahlperiode) des Vorstands der ÄKN am 13.02.2018, S. 24.

gemeinsam mit einem weiteren Vorstandsmitglied, einen entsprechenden Kaufvertrag abzuschließen.⁸⁸

Wir beanstanden, dass der Vorstand die Kammerversammlung nicht vollumfänglich über den tatsächlich notwendigen Stellplatzbedarf informierte. Die Kammerversammlung beschloss – dem Protokoll nach – den Ankauf des Grundstücks am Bahndamm auf Basis unzutreffender, zumindest unvollständiger Informationen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilte hierzu mit, dass die Kammerversammlung mündlich vollumfänglich über den tatsächlichen Bedarf der Stellplätze informiert worden sei. Zwar könne nicht mehr nachvollzogen werden, ob der Vorstand die Kammerversammlung informiert hat, die Information durch den Geschäftsführer habe sehr wohl erfolgt. Grund für die Information zum damaligen Zeitpunkt sei u.a. eine angestrebte Entflechtung der Gebäude und damit ein Verkauf der ÄKN-Eigentumsanteile am Dreiecksgebäude gewesen. Dementsprechend sei vom Geschäftsführer auch darauf aufmerksam gemacht worden, dass die anteiligen Stellplätze in der Tiefgarage des Dreiecksgebäudes für die ÄKN zukünftig nicht mehr zu Verfügung stehen würden. Dass dieser Umstand nicht im Protokoll der Kammerversammlung vom 14.04.2018 wiederzufinden sei, stehe dem nicht entgegen. Die ÄKN werde dies zum Anlass nehmen, sachgerechte Regelungen für Protokollierungen der Vorstandssitzungen und Kammerversammlungen in Erwägung zu ziehen.

- Tz. 34 Der Generalplaner reichte am 21.09.2018 den Bauantrag für den Neubau des Kammergebäudes der ÄKN ein. Im beigefügten Stellplatznachweis hatte er die erforderliche Anzahl der Einstellplätze anhand der Ausführungsbestimmungen zu § 47 Abs. 1 NBauO ermittelt. Danach waren für den Neubau (nur) 139 Einstellplätze erforderlich – davon 97 für die Nutzfläche Büro, fünf für die Nutzfläche Archiv und 37 für den Seminarbereich. Zudem wies er 140 Einstellplätze nach – davon 110 in den Untergeschossen des Neubaus, einen im Erdgeschoss sowie 29 über Baulast im Dreiecksgebäude.⁸⁹

Obwohl der Generalplaner im Bauantrag einen Einstellplatz mehr als erforderlich nachwies, erwarb die ÄKN von der ÄVN am 07.08.2018, kurz vor der Abgabe des Bauantrags, die Grundstücksfläche am Bahndamm zum angegebenen Kaufpreis, insgesamt rd. 1,5 Mio. €.

⁸⁸ Siehe TOP 7.2 sowie Anlage 7 und 8 Ergebnisprotokoll über die 11. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 14.04.2018.

⁸⁹ Siehe Nachweis PKW Stellplätze Bauantrag vom 14.09.2018.

Die Grundstücksfläche weist 93 Einstellplätze aus,⁹⁰ von denen 20 jedoch nicht genutzt werden können, da sie Dritten u. a. als Aufstellfläche für eine Trafostation, eine Müllstation und ein Notstromaggregat dienen. Die Belastungen des Grundstücks mit Grunddienstbarkeiten und sonstigen Rechten gingen mit dem Kauf entschädigungslos auf die ÄKN über.⁹¹

Wir beanstanden, dass die ÄKN die Grundstücksfläche am Bahndamm kaufte, obwohl nachweislich ausreichend Einstellplätze vorhanden waren und keine Stellplatzablöse drohte.

Tz. 35 Die ÄKN beabsichtige im Zuge der Baumaßnahme, mit den Nachbarn die gegenseitig bestehenden Rechte zu entflechten. Ein Entflechtungsschwerpunkt war die Tiefgarage. So beabsichtigte die ÄKN u. a., ihre Sondernutzungsrechte an den Einstellplätzen im Dreiecksgebäude aufzugeben.⁹²

Am 24.06.2019, ein Dreivierteljahr nach Antragstellung, ergänzte sie daher den Bauantrag und wies durch eine Stellplatzbaulast auf dem Grundstück am Bahndamm 29 weitere Einstellplätze nach.

Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht gab die ÄKN die Sondernutzungsrechte im Dreiecksgebäude letztendlich nicht ab. Sie erhöhte damit die Anzahl der Einstellplätze auf insgesamt 208.⁹³ Damit verfügte die ÄKN über 69 Einstellplätze bzw. 50 % mehr, als nach dem genehmigten Bauantrag erforderlich waren.

Wir beanstanden, dass die ÄKN ein Grundstück erwarb, welches baurechtlich nicht erforderlich war und darüber hinaus durch Sondernutzungsrechte nur eingeschränkt nutzbar ist. Dieses führt dauerhaft zu weiteren Kosten für Pflege und Instandhaltung. Die ÄKN beachtete dabei nicht die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.⁹⁴

⁹⁰ Siehe Anlage 8 Ergebnisprotokoll über die 11. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 14.04.2018, S. 29.

⁹¹ Kaufvertrag vom 07.08.2018, § 8, Nr. 8.5.

⁹² Siehe TOP 6 und Anlage 8 Ergebnisprotokoll über die 8. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 27.09.2017 sowie dem Kaufvertragsentwurf zwischen ÄKN und Teileigentümergeinschaft vom 24.11.2018 über Sondernutzrechte und eine Einliegerwohnung.

⁹³ Vorhandene Einstellplätze: 24 Einstellplätze über Sondernutzungsrechte im Dreiecksgebäude. 110 Einstellplätze in der Tiefgarage des Neubaus. 1 Einstellplatz Grundstück für den Neubau, 93 Einstellplätze auf dem neuen Grundstück „Bahndamm“ abzüglich 20 nicht nutzbarer Einstellplätze auf den Sonderabstellflächen.

⁹⁴ Siehe § 7 LHO.

Stellungnahme der ÄKN

Nach Auffassung der ÄKN sei unsere Kritik unbegründet. Das Ermessen über die Entscheidung notwendiger Einstellplätze läge bei der Stadt Hannover. Zudem sei die Vorgabe der Kammerversammlung gewesen, möglichst eine Anzahl von 200 Einstellplätzen zu realisieren. Niedersachsen sei ein Flächenland und nicht jedes Mitglied sowie nicht jeder Mitarbeiter sei an den ÖPNV perfekt angeschlossen. Daher sei von einer PKW-Anreise auszugehen. Doch selbst wenn man einen geringeren Stellplatzbedarf unterstelle, habe das Stellplatzgrundstück nur im Ganzen zum Verkauf gestanden. Hinzu komme, dass die Fläche als Baustelleneinrichtung benötigt werde. Diese hätte ansonsten zu kostspielig angemietet werden müssen. Die Folgekosten für Instandhaltung und Pflege halte sich im Rahmen. Eine Nichteinhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei nicht ersichtlich.

Würdigung des LRH

Es liegt nicht im freien Ermessen der Stadt Hannover die Anzahl von Einstellplätzen festzulegen. Die Anzahl wird durch Vorschriften des Landes geregelt.⁹⁵ Zudem war der ÄKN – zumindest bei Bauantragstellung im September 2018 – bewusst, dass nur 139 Stellplätze baurechtlich erforderlich waren. 111 Stellplätze werden auf dem Grundstück des Neubaus nachgewiesen. Nach unserem Kenntnisstand gab die ÄKN nicht ihre Sondernutzungsrechte an den 29 Stellplätzen im Dreiecksgebäude ab. Somit verbleibt das Argument, der Kauf des Grundstücks für rd. 1,5 Mio. € diene auch der Baustelleneinrichtung. Die Fläche für die Baustelleneinrichtung hätte bei der Stadt Hannover deutlich günstiger angemietet werden können.

Die Stellungnahme der ÄKN ändert daher unsere Wertung nicht.

4.13 Auftragsvergaben

- Tz. 36 Gemäß § 7 Abs. 1 HKG regeln die Kammern ihr Haushaltswesen durch eine Haushalts- und Kassenordnung. Diese hat die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes sinngemäß zu übernehmen. Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Kammern sind zulässig, soweit die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden, das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt wird und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend durchschaubar ist.

⁹⁵ Siehe § 47 NBauO, Ausführungsbestimmungen zu § 47 NBauO (gültig bis 15.01.2020) und Ausführungsempfehlungen zu § 47 NBauO (gültig ab 16.01.2020).

Eine durch die ÄKN beauftragte Rechtsanwaltskanzlei kam im Jahr 2017 zu dem Ergebnis, dass die ÄKN weder dem europäischen noch dem nationalen Vergaberecht unterläge.⁹⁶ Die Kanzlei geht in ihrem Gutachten u. a. davon aus, dass folgende Bestimmung der HKO-ÄKN im Sinne des § 105 LHO „gewollt“ vom staatlichen Haushaltsrecht abweichen und damit die Regelungen der LHO zum Vergaberecht verdrängen würde:

„§ 2 Durchführung des Haushaltsplanes

(1) Der Vorstand der Kammer ist berechtigt, nach Maßgabe des Haushaltsplanes und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderliche Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen.“

Die Kanzlei argumentierte, dass hiernach die Anwendung des Vergaberechts oder vergaberechtlicher Grundsätze ausdrücklich nicht gewollt sei. Die Regelung zeige, dass sich die ÄKN bei der Tätigkeit von Ausgaben nur an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden fühle.⁹⁷

Tatsächlich regelt § 2 Abs. 1 HKO-ÄKN im Speziellen Berechtigungen des Vorstands der ÄKN bei der Durchführung des Haushaltsplans. Hieraus kann u. E. kein Wille abgeleitet werden, vom staatlichen Haushaltsrecht, wie den Regelungen der LHO zum Vergaberecht, abzuweichen.

Das in § 55 LHO verankerte Gebot der öffentlichen Ausschreibung soll Wettbewerbseinschränkungen bei Vergaben verhindern und somit gewährleisten, dass die ÄKN bei Vergabeverfahren günstige Angebote erhält (siehe hierzu auch Tz. 39). Insofern gefährdet die Missachtung dieses Gebots die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung. Das Verhindern einer solchen Gefährdung ist jedoch nach § 7 Abs. 1 Satz 3 HKG eine Voraussetzung, um mit der HKO-ÄKN abweichend von den Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes regeln zu dürfen. Diese wäre nicht erfüllt. Insofern ist die Auslegung des § 2 HKO-ÄKN im Gutachten nicht schlüssig.

Tz. 37 Da weder das HKG als maßgebliches Kammergesetz noch das eigene Satzungsrecht der ÄKN etwas anderes in Bezug auf Vergaben bestimmen, finden

⁹⁶ Siehe Gutachten vom 20.07.2017.

⁹⁷ Siehe Gutachten vom 20.07.2017, S. 18 ff.

die Regelungen zum Vergaberecht aus § 55 LHO nach § 105 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO auf die ÄKN entsprechende Anwendung (siehe hierzu auch Tz. 7 f.).

Es besteht eine haushaltsrechtliche Bindung der Kammer bzw. ihrer Organe an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So verpflichten die Regelungen zu § 7 Abs. 1 HKG sowie § 1 Abs. 3 und § 2 Abs. 1 HKO-ÄKN die ÄKN, diese Grundsätze bei ihrer Anwendung zu beachten. Diese Normen nehmen zwar nicht explizit Bezug auf die speziellen Grundsätze in der Ausschreibungspflicht nach § 55 Abs. 1 LHO, aber:

„[...] Diese Normen beruhen auf denselben Grundsätzen, so dass eine ergänzende Anwendung des allgemeinen Haushaltsrechts möglich und dessen Heranziehung zur Auslegung der spezialgesetzlichen Vorschrift geboten ist, mithin die Pflicht zur Ausschreibung auch in diesen Fällen besteht.“⁹⁸

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass wir eine andere Rechtsauffassung vertreten, als im Gutachten dargelegt.

Tz. 38 Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 LHO a. F.⁹⁹ muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Gemäß § 55 Abs. 2 LHO ist beim Abschluss von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Jedoch haben bisher weder die Kammerversammlung noch der Vorstand oder die Verwaltungsebene einheitliche Richtlinien zum Vergaberecht erlassen.

Auch sind im Sinne der Haushaltsgrundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestimmte Vergaberegeln beim Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen heranzuziehen und zu beachten (siehe Tz. 36). Dies schließt gewisse Verfahrensvorgaben und Vergabegrundsätze, wie Wettbewerbsgrundsatz, Transparenzgrundsatz, Gleichbehandlungsgrundsatz und Wirtschaftlichkeitsgrundsatz mit ein.

⁹⁸ Heyne, in: Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, 2011, § 12 Kammern als Auftraggeber im Vergaberecht. Rn. 53 m. w. N.

⁹⁹ Gültig bis 31.12.2019.

Wir empfehlen der ÄKN, sich nach Maßgabe des § 55 Abs. 2 LHO für künftige Vergaben einheitliche Richtlinien zu geben. Als Grundlage hierzu könnten die VV zur LHO dienen, die das Niedersächsische Finanzministerium für die unmittelbare Landesverwaltung erließ.¹⁰⁰

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN ist der Auffassung, dass die Bestimmungen des förmlichen Vergaberechts für berufsständische Kammern wie die ÄKN nicht zur Anwendung kommen. Die ÄKN sei kein sogenannter funktionaler Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB. Wie der Europäische Gerichtshof in der Sache „Ärzttekammer Westfalen-Lippe“ entschieden habe, fehle ihr es an Staatsnähe.¹⁰¹ Eine Ausschreibungspflicht lasse sich für die ÄKN auch nicht aus dem Haushaltsrecht herleiten. Aus dem Gedanken der Einheit der Rechtsordnung folge, dass der Auftraggeber-Begriff im Unterschwellenbereich nicht anders auszulegen sei als im Oberschwellenbereich. Es entspreche nicht der vom Landesgesetzgeber vorgenommenen gesetzgeberischen Wertung, wenn einerseits nach dem NTVergG¹⁰² nur öffentliche Auftraggeber zur Beachtung der Vergabevorschriften verpflichtet sein sollen und andererseits berufsständische Kammern nach § 55 LHO zur Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung verpflichtet würden. Daher sei die ÄKN weder nach Bundes- noch nach Landesrecht an die Vergabevorschriften gebunden. Dies sei auch bei einer entsprechenden Anwendung der Vorschriften der LHO zu berücksichtigen.

Zudem gelte für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans vorrangig das Kammerrecht. Die ÄKN habe auf Basis der EuGH-Entscheidung „Ärzttekammer Westfalen-Lippe“¹⁰³ bewusst davon abgesehen, sich durch eine eigene Beschaffungsordnung an Vorschriften zu binden, die sich eng an den Vergabe- und Vertragsordnungen der VOL/A bzw. VOB/A orientieren. Die Empfehlung des LRH, für die Vergabe von Aufträgen seien die nach § 55 LHO erlassenen VV anzuwenden, lehne die ÄKN ab.

Würdigung des LRH

Die Systematik des Vergabeverfahrensrechts ist u. a. geprägt von einer horizontalen Zweiteilung. Sie entscheidet darüber, ob Vergaben dem EU-Vergaberecht unterliegen oder ob sie dem staatlichen Haushaltsrecht zugeordnet sind.¹⁰⁴ Für öffentliche Auftragsvergaben, die dem EU-Vergaberecht unterliegen, ist insbesondere das Diskriminierungsverbot vorherrschend. Hierüber soll allen europäischen Unternehmen ein freier und gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Aufträgen garantiert werden. Ziel des Ausschreibungsgebots bei Vergaben, die dem staatlichen Haushaltsrecht und somit dem Innenrecht unterliegen, ist der wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel.

¹⁰⁰ RdErl. des MF vom 11.07.1996 – 19-1004 (3) –.

¹⁰¹ Siehe hierzu auch Urteil des EuGH vom 12.09.2013, Rs. C-526/11.

¹⁰² Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

¹⁰³ Siehe Urteil des EuGH vom 12.09.2013, Rs. C-526/11.

¹⁰⁴ Siehe hierzu auch Rahm/Stapel-Schutz zur Systematik des Vergaberechts in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 66. Aktualisierungslieferung, Juli 2017, § 55 Rn. 60 ff.

- Die ÄKN vergab freihändig Abbrucharbeiten in Höhe von 1,7 Mio. € (brutto) sowie diverse Gutachter- und Beraterleistungen, wie für das Schadstoffgutachten und die statische Überprüfung des Altbaus, ohne zuvor weitere Angebote einzuholen. Sie schloss damit einen Wettbewerb aus.
- Sie vergab die Bauleistungen zum Neubau über ein beschränktes Bieterverfahren ohne Teilnahmewettbewerb an ein Generalunternehmen zum Preis von 59,3 Mio. € (brutto). Dabei forderte sie lediglich drei Bieter auf, ein Angebot abzugeben. Sie schränkte dadurch den Wettbewerb unnötig ein. Letztendlich gab nur ein Bieter ein verbindliches Angebot ab (siehe Tz. 40).

Die ÄKN verstieß damit gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nach § 55 LHO. Durch den eingeschränkten bzw. fehlenden Wettbewerb war nicht gewährleistet, dass tatsächlich ein wirtschaftliches Angebot den Zuschlag erhielt. Sehr wahrscheinlich hätte sie bei mehr Wettbewerb günstigere Angebote erzielen können.

Wir halten es für erforderlich, dass die ÄKN künftig verstärkt auf die Einhaltung des Vergaberechts achtet. Ein ordentliches Vergabeverfahren bietet der ÄKN viele Vorteile.¹¹⁰ Ausreichender Wettbewerb senkt regelmäßig die Kosten für Beschaffungen. Die ÄKN kann durch anerkannte Kriterien dem bestgeeignetsten Bieter den Zuschlag erteilen. Zudem kann ein ordentliches Vergabeverfahren politischen Schaden und finanzielle Risiken durch mögliche Streitigkeiten bei unterlassenen Ausschreibungen vermeiden.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN stellt in ihrer Stellungnahme infrage, dass sie bei mehr Wettbewerb hätte wahrscheinlich günstigere Angebote erzielen können. Dies sei nicht belegt und daher rein hypothetisch.

Würdigung des LRH

Wir weisen auf unsere Ausführungen in Tz. 38. Die Stellungnahme der ÄKN ändert unsere Wertung nicht.

¹¹⁰ Hierzu auch: Heyne, in: Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, 2011, § 12 Kammern als Auftraggeber im Vergaberecht, Rn. 55 ff.

Tz. 40 Die ÄKN plante, Leistungen für die Baumaßnahme in einem sogenannten Partneringverfahren mit zwei Phasen durchzuführen. Das Know-how des Auftragnehmers sollte über dieses Verfahren in die Planung einfließen und so Innovationen und Kostenreduzierungen zugunsten des Projekts ermöglichen.

Sie vergab die Planung parallel zum Partneringverfahren vollständig an einen Generalplaner. In der Phase 1 beriet ein GU den Generalplaner bei der Ausführungsplanung. Dieser GU gab als einziger Bieter ein verbindliches Angebot für die Bauleistungen ab. Andere Bieter stiegen frühzeitig aus dem Verfahren aus. Der verbliebene GU erhielt schlussendlich den Zuschlag für die Phase 2 und damit für die Bauleistungen, ohne dass es einen tatsächlichen Wettbewerb gab. Zudem verfolgte die ÄKN die ursprünglich angedachten Partneringelemente, wie „Garantierter Maximalpreis“ bzw. „open book“, im Verfahren nicht weiter. Somit realisierte die ÄKN nicht die Vorteile, die sie mit dem Instrument des Partneringverfahrens anstrebte.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN führt aus, es habe bis zum Schluss ein echter Wettbewerb stattgefunden. Der „im Wettbewerb ermittelte“ GU habe insbesondere in der Phase vor Abschluss des endgültigen GU-Vertrags die angespannte Marktsituation genutzt, um seine Interessen durchzusetzen. Das Praktizieren von „open book“ sei kategorisch abgelehnt worden. Aus heutiger Sicht stimme die ÄKN uns zu, dass das Partneringverfahren für dieses Bauprojekt keinen der erhofften Vorteile bewirken konnte. Dennoch habe die ÄKN im Ergebnis ein – unter Berücksichtigung der weiterhin gegebenen schwierigen Marktbedingungen – wirtschaftliches Angebot mit einem angemessenen Pauschalpreis erzielt.

Würdigung des LRH

In unserer Vorläufigen Prüfungsmitteilung baten wir die ÄKN, uns den Vergabevermerk für die Bauwerksleistungen vorzulegen. Sie übersandte uns einen Vergabevermerk mit Datum vom 23.10.2019. Dieser verweist auf einen weiteren Vergabevermerk vom 25.08.2019 der mit der Begleitung des Verfahrens beauftragten Rechtsanwaltskanzlei. Diesen erhielten wir nicht. In dem uns vorliegenden Vermerk werden die durchgeführten Maßnahmen nicht hinreichend konkret beschrieben. Zudem werden die in den Verfahrensstufen getroffenen Entscheidungen nicht ausreichend begründet. Daher können wir u. a. nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen nur einer der beteiligten Bieter ein verbindliches Angebot abgab.

Das von der ÄKN durchgeführte Vergabeverfahren versetzte den später beauftragten GU als einzig verbliebenen Bieter in die Lage, durch die sehr gute Verhandlungsposition Partneringelemente abzulehnen und Nachtragspositionen zu fordern (siehe hierzu auch Abschnitt 4.15).

4.14 Qualitäten der Baumaßnahme

Tz. 41 Neben der Größe der Flächen ist auch der Ausführungs- bzw. Qualitätsstandard ein wesentlicher Faktor der Baukosten.

Wir halten es für geboten, dass sich eine der Aufsicht des Landes unterstehende Körperschaft des öffentlichen Rechts auch bei der Festlegung von baulichen Standards an den für die Landesverwaltung geltenden Maßstäben orientiert. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie hoheitlich tätig ist und sich über öffentlich-rechtliche Abgaben, wie Pflichtbeiträge und Gebühren, finanziert.

Tz. 42 In der Angebotsphase erarbeiteten die ÄKN und der später beauftragte GU eine Optimierungsliste mit Vorschlägen zur Reduzierung von Planungsqualitäten und dem damit verbundenen Einsparpotenzial.¹¹¹ Einige dieser Einsparvorschläge wurden der Kammerversammlung in der Sitzung vom 25.09.2019 vorgestellt.

Die Kammerversammlung beschloss jedoch mehrheitlich die Planungsqualitäten unverändert beizubehalten und damit das vorgestellte Optimierungspotenzial nicht zu nutzen.

Im Folgenden nennen wir beispielhaft Einsparvorschläge, die die Kammerversammlung ablehnte:

- Reduzierung der Dachbegrünung von intensiver Begrünung auf extensive Begrünung. Einsparung: 71.400 € (brutto),
- Änderung der Fassadenbrüstung von Weißglas mit Linienbedruckung in Floatglas mit rückseitiger weißer Beschichtung. Einsparung: 297.500 € (brutto),
- Entfall von Holz-Wandverkleidungen in der Vorstandsetage, Flure zu den Sälen im EG, Nische zwischen Wandelhalle und Treppenhaus „Nord“, etc.¹¹² Einsparung: 476.000 € (brutto),
- Änderung des Bodenbelags von Terrazzo in Betonwerkstein. Einsparung: 166.000 € (brutto),
- Entfall Fassadenbeleuchtung. Einsparung: 166.000 € (brutto).

¹¹¹ Siehe Anlage 2 GU-Vertrag vom 08.10.2019.

¹¹² Siehe Pos. 301 Anlage 2 GU-Vertrag vom 08.10.2019.

Dadurch, dass die Kammerversammlung das aufgeführte Einsparpotenzial von insgesamt 1,2 Mio. € nicht nutzte, werden Planungsqualitäten ausgeführt, die u. E. für ein Verwaltungsgebäude einer Behörde¹¹³ funktional nicht erforderlich sind.

Der Beschluss der Kammerversammlung ermächtigte zu Ausgaben, die zur Erfüllung der Kammeraufgaben nicht notwendig sind. Er steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹¹⁴

Tz. 43 Zusätzlich erhöhten weitere nicht zwingend erforderliche Standards die Kosten des Neubaus. Folgend führen wir einige exemplarisch auf:

- Der in den oberen fünf Geschossen gestaffelte Baukörper verursacht durch seine Kubatur sowohl höhere Investitions- als auch Betriebskosten. So ist der Außenflächenanteil gegenüber einem kompakten Baukörper wesentlich höher. Durch die Rücksprünge der oberen Geschosse werden Dachflächen geschaffen, die die ÄKN als Dachterrassen mit aufwendiger Gestaltung nutzt. Allein diese Dachterrassen weisen eine Gesamtfläche von ca. 750 m² aus.

- Der Haupteingang im Erdgeschoss führt in eine Wandelhalle, die als Erschließungs- und Verteilerfläche dient. Über der Wandelhalle befinden sich partiell bis zum 2. OG Lufträume. Diese gehen zulasten der Flächen- und Energiebilanz.

- Die an die Lufträume der Wandelhalle angrenzenden Flure werden mit großflächigen Glaswänden abgetrennt. Aus Brandschutzgründen müssen diese in der Qualität F30¹¹⁵ ausgeführt werden. Die Mehrkosten für die Verglasung gegenüber einer Trockenbauwand schätzen wir auf 1.100 €/m² (brutto). Auf die gesamte innere Glasfläche bezogen, schätzen wir allein diese Mehrkosten auf rd. 200.000 €, vorausgesetzt die ÄKN verzichtet auf die Lufträume.

¹¹³ Siehe § 1 NVwVfG.

¹¹⁴ Siehe hierzu § 1 Abs. 3 HKO-ÄKN.

¹¹⁵ Definition F30: Feuerwiderstandsklasse nach DIN 4102-2. Funktionserhalt über 30 Minuten, feuerhemmend.

- Der Bruttorauminhalt (BRI) des Neubaus beträgt gemäß Bauantrag 75.601,24 m³. Damit beläuft sich das Verhältnis von BRI zu BGF auf 3,91 m. Der entsprechende Planungskennwert des BKI für durchschnittliche Büro- und Verwaltungsgebäude beträgt 3,64 m.¹¹⁶ Ursächlich für das ungünstige Verhältnis des Neubaukennwerts sind die großzügig bemessenen Geschosshöhen sowie die Lufträume über der Wandelhalle.
- Für die Fassade wählte die ÄKN im Sockelbereich (EG und 1. OG) eine aufwendige Pfosten-Riegel-Fassade als „Structural Glazing“ Variante. Bei dieser Variante wird auf Deckleisten verzichtet. Die Glaselemente werden durch Verklebungen im Tragsystem gehalten. Zusätzlich zu der aufwendigen Konstruktion plante die ÄKN, den Neubau mit gerundeten Ganzglasecken auszustatten. Um hier eine hohe optische Qualität zu erreichen, verlangt die ÄKN eine Maßtoleranz von max. +/- 1,5 mm Abweichungen im Fugenbild. Diese Qualität muss der Auftragnehmer in Form eines Protokolls durch einen Vermessungsingenieur nachweisen.
- Die Fassade des 2. bis 8. OG plante die ÄKN als Doppelfassade mit äußerer teilbedruckter Prallscheibe. Grundsätzlich können durch die Reduzierung von Glasflächen erhebliche Einsparungen bei den Herstellungskosten erzielt werden. Bei aufwendigen Glaskonstruktionen führen die kurze Lebenserwartung und die relativ hohen Kosten für Ersatzbeschaffungen zu verhältnismäßig hohen Bauunterhaltungskosten.
- Auch der eigentliche Ausbau ist qualitativ sehr hochwertig, so z. B. die Büro-Innentüren: Türhöhe 2,40 m statt 2,135 m, Blockzarge mit Schattennut statt Umfassungszarge, fest verglastes Seitenteil statt Trockenbauwand, Eichenfurnier der Türblätter statt beispielsweise CPL-Beschichtung¹¹⁷ und Türgarnituren von FSB¹¹⁸ statt einer fabrikatsneutralen Ausschreibung. Wir schätzen die Mehrkosten je Tür im Vergleich zu einer

¹¹⁶ BKI Baukosten 2019 Neubau, Statistische Kostenkennwerte für Gebäude, Planungskennwerte für Flächen und Rauminhalte nach DIN 277, Stuttgart 2019, Arbeitsblatt zur Standardeinordnung bei Büro- und Verwaltungsgebäuden, S. 111.

¹¹⁷ Continuous Pressure Laminate, ein Laminat aus mehreren Lagen mit härtendem Melamin-Kunstharz verpressten Papier.

¹¹⁸ Hersteller von hochwertigen Tür- und Fensterbeschlägen.

Standardbürotür auf über 500 €. Damit betragen allein die voraussichtlichen Mehrkosten für den hohen Ausführungsstandard der knapp 200 Bürotüren rd. 100.000 €.

- Die ÄKN stellt an den Neubau erhebliche betriebstechnische Anforderungen.¹¹⁹ Die geforderten Mindesttemperaturen im Winter und Maximaltemperaturen im Sommer liegen deutlich über den Anforderungen des Arbeitsschutzes sowie des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltung (AMEV). Um die hohen Anforderungen zu erfüllen, muss die ÄKN im Neubau eine entsprechend aufwendige Anlagentechnik vorhalten. Die folgende Tabelle stellt die raumklimatischen Anforderungen der ÄKN den des AMEV gegenüber:

Räume	Anforderungen Neubau ÄKN		Anforderungen AMEV	
	Winter	Sommer	Winter	Sommer
Büro- und Besprechungsräume	22° C	26° C	20° C	k. A.
Konferenz- / Seminarräume	22° C	22° C	20° C	k. A.
Sitzungszimmer Vorstand	22° C	22° C	20° C	k. A.
WC	20° C	k. A.	15° C	k. A.
Flure	20° C	k. A.	15° C	k. A.
Treppenhäuser	15° C	k. A.	15° C	k. A.

Abbildung 5: Betriebstechnische Anforderungen im Vergleich

- Darüber hinaus ist gemäß FLB ab 32°C Außentemperatur nur eine geringe Abweichung von 6 Kelvin zu den in der Tabelle genannten Temperaturen vorgesehen. Das führt dazu, dass die Anlagentechnik für Höchsttemperaturen an nur einigen wenigen Tagen im Jahr ausgelegt werden muss. Den Rest des Jahres ist diese Anlage überdimensioniert. Darüber hinaus ist die Kälteanlage redundant ausgelegt. Wir weisen darauf hin, dass Bürogebäude der unmittelbaren Landesverwaltung nicht gekühlt werden und daher über keine Kälteanlage verfügen.
- In allen Büros werden Gipskarton-Heiz-Kühldecken installiert. Über sie sollen neben der Raumtemperierung auch raumakustische Anforderungen erfüllt werden. In den Sitzungs- und Seminarräumen kommen Metall-Heiz-Kühldecken zum Einsatz. Im kleinen und großen Besprechungssaal werden Vertikallamellendecken und in den Fluren der öffentlichen Bereiche

¹¹⁹ Siehe Funktionale Leistungsbeschreibung (FLB) vom 24.09.2019 Revision 13.

Rasterdecken aus Mikrolamellen verbaut. In den vergleichsweise aufwendigen Systemdecken soll die Beleuchtung integriert werden.

Wir beanstanden, dass weder der Projektbeirat noch der Vorstand die hohen Ausführungs- bzw. Qualitätsstandards hinterfragte. Die gewählten Qualitäten werden beim Neubau zu vergleichsweise hohen Investitions- und Betriebskosten führen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN führt aus, dass sich sowohl der Vorstand als auch der Projektbeirat immer wieder mit den erforderlichen Funktionalitäten und dem Erscheinungsbild des Gebäudes sowohl innen als auch außen und den damit einhergehenden Kosten auseinandergesetzt hätten und sich bewusst für diese Ausstattung entschieden hätten. Ein adäquat gestaltetes zentrales Gebäude der Ärztekammer Niedersachsen in Hannover entspreche dem legitimen Anspruch der Ärzteschaft Niedersachsen. Damit müsse auch ein ansprechendes Erscheinungsbild einhergehen. Die von uns angesprochenen Qualitäten seien moderner bis gehobener Standard und würden auf den Empfehlungen u. a. der hinzugezogenen Fachplaner und Fachunternehmer basieren.

Würdigung des LRH

Der Wunsch der ÄKN nach einem adäquat gestalteten Gebäude ist nachvollziehbar, die Wahl der Qualitäten ist es nicht. Sie steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Wir verweisen ansonsten auf unsere Ausführungen.

Die Stellungnahme der ÄKN ändert unsere Wertung nicht.

Tz. 44 Gemäß § 2 Abs. 1 HKO-ÄKN ist der Vorstand berechtigt, nach Maßgabe des Haushaltsplans und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderliche Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen.

In der Sitzung des Vorstands am 14.08.2018 berichtete der Projektleiter der ÄKN, dass die bisherige Planung der Treppenhäuser eine puristische Ausstattung mit einer sogenannten Sichtbeton-Fertigteiltreppe, Stahlbeton, geschlossenen Brandschutztüren und fehlender Tageslichtbeleuchtung vorsehe.¹²⁰ Um eine größere Benutzerfreundlichkeit zu erreichen, sei der Generalplaner gebeten worden, Alternativen inklusive einer Kostenkalkulation vorzustellen. Ein entsprechender Vorschlag mit einem höherwertigen Bodenbelag, Werksteinwinkelstufen und

¹²⁰ Siehe TOP 6.1 Niederschrift über die 29. Sitzung des Vorstands der ÄKN vom 14.08.2018.

lichtdurchlässigen Aluminium-Glasrahmentüren sei unterbreitet worden. Der Projektleiter der ÄKN erläuterte, dass sich die Kosten auf rd. 400.000 € belaufen würden.¹²¹ Der Vorstand beschloss in der Sitzung, den Generalplaner zu beauftragen, eine höherwertigere Treppenhausausstattung bei der weiteren Planung zu berücksichtigen.

Wir bezweifeln die Erforderlichkeit der Ausgaben. Zudem beanstanden wir, dass der Vorstand die zusätzlichen Ausgaben beschloss, ohne sie zuvor von der Kammerversammlung legitimieren zu lassen. Mit dem Beschluss beachtete der Vorstand nicht § 2 Abs. 1 HKO-ÄKN.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN ist der Auffassung, dass kein Verstoß gegen § 2 Abs. 1 HKO-ÄKN vorliege. Die Kammerversammlung habe zuvor – in ihrer Sitzung vom 14.03.2018 – einen entsprechenden Haushaltsnachtrag und Finanz- und Investitionsplan beschlossen, der den Vorstand umfassend ermächtigt habe. Zudem habe sie die Kammerversammlung danach – in der Sitzung vom 26.09.2018 – über die Aufwertung des Treppenhauses informiert.

Würdigung des LRH

Grundlage für den beschlossenen Haushaltsnachtrag war gemäß Protokoll der genannten Sitzung u. a. der zu der Zeit aktuelle Planungsstand der Gesamtkosten des Ersatzneubaus. In diesem war jedoch noch nicht die Aufwertung des Treppenhauses berücksichtigt. Insofern war u. E. der Vorstand nicht ermächtigt, hierzu Ausgaben zu beschließen.

4.15 Kostenentwicklung bei der Baumaßnahme

Tz. 45 Die „Neue Presse“ berichtete am 10.12.2020 über die Kostenentwicklung bei der Neubaumaßnahme der ÄKN. Demnach gehe die ÄKN von einer erneuten Kostensteigerung aus.

Wir baten die ÄKN, uns die Höhe und Ursachen der Kostensteigerungen zu benennen.

¹²¹ Siehe hierzu auch TOP 2 Protokoll für die 12. Sitzung des erweiterten „Projektbeirats Ärztehaus“ der ÄKN vom 07.09.2018, S. 7.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN könne zu der Aussage der Presse keine Stellung beziehen. Sie halte auch das Ergebnis, dass es zu einer Kostensteigerung bis zu einem Gesamtbetrag in Höhe von 120 Mio. € komme, für nicht zutreffend. Zutreffend sei lediglich, dass es eine Kostensteigerung geben werde, die sich noch nicht präzise beziffern lasse. Die Steigerung sei auf Nachtragspositionen zurückzuführen. Diese seien u. a. auch durch die sehr gute Verhandlungsposition des GU vom ursprünglichen Angebot des GU nicht umfasst gewesen. Grundsätzliche Bauherrenwünsche oder Qualitätserhöhungen hätten sich jedoch nicht ergeben.

Würdigung des LRH

Wir sind der Auffassung, dass die ÄKN den Kostensteigerungen durch Einsparungen beim Umfang und beim Qualitätsniveau hätte begegnen müssen.

5 Finanzierung der Maßnahme

5.1 Investitions- und Finanzplanung

Tz. 46 Der Vorsitzende des Ausschusses für Finanz- und Beitragswesen stellte gegenüber der Kammerversammlung im März 2018 eine Investitions- und Finanzplanung für den Ersatzneubau vor. Demnach ergab sich zu diesem Zeitpunkt für den Neubau ein Kostenvolumen von ca. 75 Mio. €. Die Planung sah vor, das Volumen über Mittel aus der Bauerneuerungsrücklage von rd. 3 Mio. €, Beitragserhöhungen und Fremdkapital zu finanzieren. Die Kammerversammlung bat in gleicher Sitzung den Ausschuss um einen Vorschlag zur Änderung der Beitragsordnung. Zudem ermächtigte sie die Präsidentin, zusammen mit einem weiteren Vorstandsmitglied Kredite in einer Höhe von bis 62 Mio. € bei bis zu 30-jährigen Laufzeiten aufzunehmen.¹²²

Die ÄKN holte mehrere Angebote für die Kreditaufnahme ein. Anschließend schloss sie im Mai 2018 einen Rahmenvertrag mit der APO-Bank über drei Darlehen in Höhe von insgesamt 61 Mio. € mit unterschiedlichen Kreditlaufzeiten und Kreditkonditionen ab:

- „Darlehen 1“ über 1,5 Mio. € bei 10 Jahren Laufzeit,
- „Darlehen 2“ über 52 Mio. € bei 30 Jahren Laufzeit,
- „Darlehen 3“ über 7,5 Mio. €, noch nicht fixiert.

¹²² Siehe TOP 3 Ergebnisprotokoll über die 3. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN (18. Wahlperiode) am 14.03.2018.

Soweit die Mittel aus den Rücklagen und Beiträgen dauerhaft zur Finanzierung des Neubaus ausreichen, muss das „Darlehen 3“ vertragsgemäß nicht in Anspruch genommen werden.

Tz. 47 Die Kammerversammlung beschloss am 25.09.2019 eine Erhöhung des Baubudgets um 10 % auf 82,5 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Kreditaufnahme stieg der Eigenanteil auf 21,5 Mio. €. Die ÄKN plante, auch diesen höheren Eigenanteil aus Rücklagen und Beitragserhöhungen zu finanzieren.

5.2 Rücklagenbildung

5.2.1 Allgemeines und rechtliche Grundlagen

Tz. 48 Wir betrachten im Weiteren die Rücklagenbildung der ÄKN im Hinblick auf ihre Verwendung bei der Finanzierung des Neubauvorhabens.

Tz. 49 Gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung können sich im Sinne einer geordneten Wirtschaftsführung bei aus Pflichtbeiträgen und Gebühren finanzierten Kammern Erfordernisse ergeben, angemessene Rücklagen zu bilden. Das Maß der Rücklage muss dabei von einem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammer Tätigkeit gedeckt sein. Überhöhte Rücklagen dürfen daher nicht gebildet werden, bestehende überhöhte Rücklagen müssen baldmöglichst wieder auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden. Die Entscheidung über das Vorhalten einer Rücklage und über deren Höhe muss die Kammer bei jedem Haushaltsplan und damit jährlich erneut treffen.¹²³ Damit ist die Bildung von freien Rücklagen unzulässig.

Tz. 50 Die HKO-ÄKN regelt die Bildung von Rücklagen. Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 HKO-ÄKN soll eine allgemeine Rücklage gebildet werden.

Entsprechend § 62 Satz 5 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO dient die allgemeine Rücklage dem Haushaltsausgleich und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen.

¹²³ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.12.2015 - 10 C 6.15 -, Rn. 18.

Damit ist die allgemeine Rücklage zur Liquiditätssicherung für Unvorhergesehenes zu bilden. Bei der ÄKN sehen wir folgende Risikofelder von Gewicht, die eine solche Rücklage rechtfertigen würden:

- Risiko des Einnahmeausfalls und der Einnahmeüberbrückung von Beiträgen,
- Risiko der unvorhergesehenen, nicht planbaren Ausgabesteigerungen.

Tz. 51 Für die Bildung von weiteren Rücklagen verweist § 2 Abs. 4 Satz 3 HKO-ÄKN auf das Rücklagenrecht der Gemeinden.

Nach § 123 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) bilden Kommunen Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen und aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses. Weitere Rücklagen sind zulässig. Gemäß § 60 Nr. 40 Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) sind Rücklagen als aufgrund von gesetzlichen Vorgaben ausgewiesene, für bestimmte Zwecke separierte oder durch Überschüsse aus der Ergebnisrechnung gebildete Anteile der Nettoposition definiert.

Tz. 52 Die ÄKN bildete verschiedene zweckgebundene Rücklagen, so auch beispielsweise eine Allgemeine Rücklage (Betriebsmittlrücklage).

Positiv sehen wir, dass die ÄKN im Prüfungszeitraum Rücklagen kritisch überprüfte und diese auflöste, wenn sie nicht mehr ihren Zweck erfüllten. Neue Rücklagen bildete die ÄKN ausschließlich nach Beschluss der Kammerversammlung. Die ÄKN setzte damit wesentliche Empfehlungen zu Rücklagen aus der Prüfungsmittelteilung „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ärztekammer Niedersachsen“ aus dem Jahr 2016 um.

Wir stellen im Folgenden nur die Rücklagen dar, zu denen wir Feststellungen haben.

5.2.2 Rücklage für Projekte des Zentrums für Qualitätsmanagement

Tz. 53 Die Rücklage wurde mit Beschluss der Kammerversammlung vom 14.09.2016 aus der sogenannten Betriebsmittlrücklage (Allgemeinen Rücklage) ausgegliedert und als eigenständige Rücklage fortgeführt. Sie dient als Mittelreserve zur

Finanzierung von Projekten des Zentrums für Qualitätsmanagement (ZQ), in denen Drittmittelanforderungen möglich waren.

Die Rücklagenhöhe belief sich in den Jahren 2015 bis 2018 auf 161.685,99 €. Die Rücklage blieb im Prüfungszeitraum unverändert, d. h. sie wurde nicht in Anspruch genommen. Die ÄKN führte dazu aus, dass sich das ZQ in einer Neuausrichtung befinde und diese Projekte bis spätestens 2021 auslaufen sollen. So lange die Projekte noch laufen, werde die Rücklage beibehalten, danach werde sie voraussichtlich aufgelöst.

- Tz. 54 Da die ÄKN die Rücklage im Prüfungszeitraum nicht in Anspruch nahm, bezweifeln wir ihre tatsächliche Erforderlichkeit. Wir empfehlen, die Rücklage spätestens nach Auslaufen der letzten Projekte, besser sofort aufzulösen, um einer unzulässigen Vermögensbildung vorzubeugen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN merkte zur Rücklage für Projekte der ZQ an, dass die Kammerversammlung am 28.11.2020 mit Wirkung zum 31.12.2020 beschlossen habe, diese Rücklage aufzulösen, da die hierfür eingepplanten Mittel nicht benötigt wurden.

Würdigung des LRH

Wir begrüßen dieses Vorgehen ausdrücklich.

5.2.3 Allgemeine Rücklage bzw. Betriebsmittelrücklage

- Tz. 55 Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 HKO-ÄKN soll die ÄKN eine Allgemeine Rücklage bilden. Sie bezeichnete ihre Allgemeine Rücklage als Betriebsmittelrücklage.

Nach Satz 2 der bis Ende des Jahres 2015 geltenden Regelung waren in dieser so viel Mittel anzusammeln, dass der regelmäßige Bedarf an Betriebsmitteln für sechs Monate gedeckt wird. Mit Beschluss der Kammerversammlung vom 28.11.2015 wurde die Anforderung dahingehend geändert, dass der regelmäßige Bedarf an Betriebsmitteln für drei bis sechs Monate gedeckt wird.

Unter Betriebsmittel war jeweils der periodisch wiederkehrende Aufwand (u. a. Personalaufwand, Mietaufwand, etc.) anzusehen. Wird der Betriebsmittelbedarf mit dem Haushaltsansatz des jährlichen Gesamtaufwands gleichgesetzt, entspricht der Anteil für sechs Monate der Obergrenze für die zulässige Höhe der

Betriebsmittelrücklage nach HKO-ÄKN; der Anteil für drei Monate entspricht der Untergrenze.

Tz. 56 Für den Zeitraum 2015 bis 2018 ergab sich aus der Haushaltsplanung der ÄKN für die Betriebsmittelrücklage folgendes Bild:¹²⁴

Haushaltsplan	2015	2016	2017	2018
jährlicher Gesamtaufwand - Ansatz -	18.841.000 €	19.684.500 €	20.383.000 €	26.128.675 €
Gesamtaufwand für drei Monate - Untergrenze -	-	4.921.125 €	5.095.750 €	6.532.169 €
Gesamtaufwand für sechs Monate - Obergrenze -	9.420.500 €	9.842.250 €	10.191.500 €	13.064.338 €
Betriebsmittelrücklage zum 31.12.	11.958.914 €	5.100.000 €	5.132.000 €	5.315.000 €
Differenz zwischen Betriebsmittelrücklage und Obergrenze	2.538.414 €	-4.742.250 €	-5.059.500 €	-7.749.338 €
Anteil Betriebsmittelrücklage am Gesamtaufwand	63,5%	25,9%	25,2%	20,3%

Abbildung 6: Daten zur Betriebsmittelrücklage aus der Haushaltsplanung

Tz. 57 Für den Haushalt 2015 hielt die ÄKN für das Risiko eines vorübergehenden Zahlungsausfalls eine Betriebsmittelrücklage von 12 Mio. € vor. Damit entsprach der Anteil der Betriebsmittelrücklage am geplanten jährlichen Gesamtaufwand 63,5 %.

Da die HKO-ÄKN als Obergrenze für die Zulässigkeit einen Anteil von sechs Monaten bzw. 50 % vorsah (siehe Tz. 55), verstieß die ÄKN für dieses Haushaltsjahr gegen ihre eigene Regelung.

Tz. 58 Die Kammerversammlung beschloss am 14.09.2016 eine Neustrukturierung und Umgliederung der Rücklagen.¹²⁵ Im Rahmen eines Passivtauschs wurden u. a. 5 Mio. € der Betriebsmittelrücklage entnommen und der neu gebildeten Bauernenerungsrücklage zugeführt.

¹²⁴ Die Haushaltsansätze für 2016 und 2018 haben wir wie folgt berechnet:
zu 2016: 20.684.500 € - 1.000.000 € [Zuführung an Rückstellungen, da kein periodisch wiederkehrender Aufwand]; zu 2018: 25.527.000 € - 317.000 € [Zuweisung an Rücklagen] + 918.675 € [aus Nachtragshaushalt 2018] = 26.128.675 €.

¹²⁵ Siehe TOP 2.4 und Anlage 4 Ergebnisprotokoll über die 3. Sitzung (18. Wahlperiode) der Kammerversammlung der ÄKN am 14.09.2016.

Bis dahin waren neben der eigentlichen Rücklage für Betriebsmittel sechs kleinere Rücklagen in der Betriebsmittelrücklage enthalten.¹²⁶ Diese wurden ausgliedert und entweder als zweckgebundene Rücklagen fortgeführt oder aufgelöst. Des Weiteren führten die Beitragssenkungen (siehe Abschnitt 5.3) zu einer Entnahme aus der Betriebsmittelrücklage von 2,6 Mio. € im Jahr 2015 und von 1,1 Mio. € im Jahr 2016. Für die Jahre 2017 und 2018 erfolgten Zuführungen in Höhe von 32.000 € bzw. 183.000 €.

Für die Jahre 2016 und 2017 kalkulierte die ÄKN die Höhe der Betriebsmittelrücklage nahe an der nach HKO-ÄKN zulässigen Untergrenze, mit dem Ziel, die Betriebsmittelrücklage möglichst niedrig zu halten. Zum 31.12.2018 unterschritt die Betriebsmittelrücklage die in der HKO-ÄKN vorgesehene Untergrenze. Die ÄKN erläuterte dazu, dass sie die Kalkulation der Rücklagenhöhe ohne den für den Bau vorgesehenen Aufwand in Höhe von 3,4 Mio. € kalkulierte, da dieser nicht dem regelmäßigen Bedarf entsprach.

Mit der am 14.09.2016 beschlossenen Rücklagenumgliederung und den vorausgegangen Beitragsreduzierungen schmolz die ÄKN erfolgreich die vorhandene Überdeckung der Betriebsmittelrücklage ab. Sie kalkulierte die Höhe der Rücklage in den Folgejahren nahe der Untergrenze nach HKO-ÄKN. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Auch befürworten wir, dass die ÄKN die Betriebsmittelrücklage kalkulierte, ohne den Aufwand für den Neubau zu berücksichtigen.

Tz. 59 Im Weiteren betrachten wir, ob die Höhe der Betriebsmittelrücklage unter der Prämisse der Schätzgenauigkeit angemessen war.

Gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung ist bei der Bildung des Haushaltsansatzes für eine Rücklage insbesondere das haushaltsrechtliche Gebot der Schätzgenauigkeit zu beachten. Dies folgt aus dem Gebot der Haushaltswahrheit. Entsprechende Prognosen müssen „aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen“.¹²⁷ Die Kammer muss die Entscheidung „über das Vorhalten einer Rücklage und über deren Höhe bei jedem Haushaltsplan [...] – und damit

¹²⁶ Rücklage für die Ausbildung Medizinische Fachangestellte, Rücklage für die Einführung des elektronischen Heilsberufsausweises, Rücklage für Projekte des ZQ, Rücklage für das Projekt Evaluation Weiterbildung und Rücklage Ärztliche Stelle Röntgenverordnung.

¹²⁷ BVerwG, Urteil vom 09.12.2015 – 10 C 6.15 –

jährlich – erneut treffen [...].¹²⁸ Die Besonderheiten des Einzelfalls sind dabei zu berücksichtigen.

Die Betriebsmittelrücklage dient zur Liquiditätssicherung für Unvorhergesehenes. Nach diesem Zweck darf sich gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung ihre Höhe bemessen. Die Entscheidung über das Vorhalten einer Rücklage und über deren Höhe muss die Kammer bei jedem Haushaltsplan, und damit jährlich, erneut treffen. Ein Haushaltsplan kann deshalb nicht nur dann rechtswidrig sein, wenn er eine überhöhte Rücklagenbildung vorsieht, sondern auch dann, wenn er eine überhöhte Rücklage beibehält.¹²⁹

Insofern ist beispielsweise auch denkbar, dass der ÄKN in einem Haushalt keine Betriebsmittelrücklage vorhalten darf, da – aufgrund ausreichender Liquidität – kein Risiko für einen Liquiditätsengpass besteht.

Die ÄKN hielt zu den Stichtagen 31.12.2016, 31.12.2017 und 31.12.2018 eine Betriebsmittelrücklage von etwas über 5 Mio. € vor. Die Rücklagenhöhe lag damit nahe an der in der HKO-ÄKN als zulässig definierten Untergrenze (siehe Tz. 58). Die ÄKN führte für die Bildung ihrer Betriebsmittelrücklage keine Prognosen durch. So ermittelte sie nicht, welche Rücklagenhöhe unter Berücksichtigung des Liquiditätsrisikos für eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft angemessen war. Damit ermittelte die ÄKN die Höhe der Rücklage nicht nach dem Gebot der Schätzgenauigkeit.

Im Jahr 2015 entnahm die ÄKN 2,6 Mio. € aus der Betriebsmittelrücklage. Dies war die höchste Inanspruchnahme im Prüfungszeitraum. Der Wert lag deutlich unter der später eingeführten Rücklagenuntergrenze.

Somit kann für alle Haushaltsjahre des Prüfungszeitraums nicht ausgeschlossen werden, dass die ÄKN eine zu hohe Betriebsmittelrücklage und damit unzulässiges Vermögen bildete. Zwar orientierte sich die ÄKN bei der Rücklagenhöhe an der Solluntergrenze nach § 2 Abs. 4 Satz 2 HKO-ÄKN. Jedoch steht diese starre Untergrenze im Widerspruch zum Gebot der Schätzgenauigkeit, das aus dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit folgt.

¹²⁸ BVerwG, Urteil vom 09.12.2015 – 10 C 6.15 –, Rn. 18.

Tz. 60 Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 HKG hat die HKO-ÄKN die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes sinngemäß zu übernehmen. Gemäß Satz 3 sind Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Kammern zulässig, soweit u. a. die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden.

Mit der Regelung nach § 2 Abs. 4 Satz 2 HKO-ÄKN besteht die Gefahr der unzulässigen Vermögensbildung (siehe Tz. 59). Dies widerspricht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Insofern ist die Solluntergrenze eine unzulässige Abweichung im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 HKG.

Für eine wirtschaftliche und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung ist die Regelung in § 2 Abs. 4 HKO-ÄKN zu korrigieren. Hierzu empfehlen wir, auf starre Unter- und Obergrenzen als zulässiges Maß für die Rücklagenhöhe zu verzichten. Zudem sollte die ÄKN den Rücklagenzweck dahingehend konkretisieren, dass die Liquidität der Kammer aufgrund von Einnahmeverzögerungen bzw. -ausfälle sowie unvorhergesehenen, nicht planbaren Ausgabesteigerungen zu keinem Zeitpunkt gefährdet ist.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN weist darauf hin, dass die allgemeine Betriebsmittelrücklage zwar formal nach Monaten gebildet werde, dieser formalen Vorgabe jedoch eine schätzgenaue Kalkulation zugrunde läge. Gerade deshalb sehe die HKO-Regelung keine konkrete Höhe für die Rücklage, sondern eine Spanne vor, die ihre Konkretisierung durch die Haushaltsplanung und den Haushaltsbeschluss im November eines Jahres für das kommende Kalenderjahr erfahre.

Würdigung des LRH

Wir halten die bisherige Kalkulation der Betriebsmittelrücklage für nicht ausreichend konkret. Im Jahr 2015 entnahm die ÄKN 2,6 Mio. € aus der Betriebsmittelrücklage. Dies war die höchste Inanspruchnahme im Prüfungszeitraum. Dagegen wurde eine Betriebsmittelrücklage für 2015 in Höhe von rd. 12 Mio. €, für 2016 und 2017 von rd. 5,1 Mio. € und für 2017 von rd. 5,3 Mio. € vorgehalten. Für die Jahre 2016 bis 2017 kalkulierte die ÄKN die Höhe der Betriebsmittelrücklage nahe an der nach HKO-ÄKN zulässigen Untergrenze. Für 2018 unterschritt diese die in der HKO-ÄKN vorgesehene Untergrenze sogar. Für alle drei Jahre lag die Betriebsmittelrücklage aber trotzdem deutlich über der höchsten Inanspruchnahme der Rücklage im Prüfungszeitraum. Diese große Differenz zwischen der Liquiditätsrücklage und der daraus tatsächlich benötigten Liquidität spricht gegen eine schätzgenaue Kalkulation der Betriebsmittelrücklage. Außerdem zeigt dies, dass die Regelung in § 2 Abs. 4 HKO-ÄKN korrekturbedürftig ist. Die starren Unter- und Obergrenzen beschneiden das zulässige Maß für die Rücklagenhöhe in

unzulässiger Weise. Dies führt zu dem Risiko, dass unzulässiges Vermögen gebildet wird.

- Tz. 61 Abschließend weisen wir darauf hin, dass die Bildung von Rücklagen zu einer geordneten Haushaltsführung gehört.

Wir halten es für erforderlich, dass die ÄKN bei der Aufstellung ihres Haushaltsplans den Zweck und die Höhe der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Rücklagen mithilfe entsprechender Prognosen gegenüber der Kammerversammlung begründet. Nur so bleibt das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend nachvollziehbar.

Zudem empfehlen wir der ÄKN, statt des Verweises auf das kommunale Haushaltsrecht, eine spezifischere Regelung in ihre HKO aufzunehmen. Orientierung könnte dafür beispielsweise das Finanzstatut der Industrie- und Handelskammer Hannover bieten. Dort heißt es in § 15 a Abs. 2: *„Die Bildung von zweckbestimmten Rücklagen ist zulässig. [...] Der Verwendungszweck, der Umfang sowie der Zeitpunkt der voraussichtlichen Inanspruchnahme sind hinreichend zu konkretisieren.“*

5.3 Beitragserhebung

- Tz. 62 Die Kammern erheben gemäß § 8 Abs. 1 HKG zur Durchführung ihrer Aufgaben aufgrund einer Beitragsordnung Beiträge von den Mitgliedern, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen.

Nach § 1 Abs. 2 der Beitragsordnung der ÄKN erfolgt die Veranlagung nach Beitragsgruppen. Basis für die Einstufung zu einer Beitragsgruppe sind nach § 2 Abs. 1 der Beitragsordnung die Einkünfte aus ärztlicher Tätigkeit, die unter Zugrundelegung der Vorschriften des Einkommensteuergesetzes ermittelt werden.

Der Jahresbeitrag beträgt im Prüfungszeitraum nach § 2 Abs. 5 der Beitragsordnung bei Einkünften unter 10.000 € jährlich 26 €. Bei Einkünften ab 10.000 € bemisst sich der Beitrag nach einem spezifischen Berechnungsverfahren.¹³⁰ Beispielsweise zahlen Mitglieder mit Einkünften von jährlich 145.000 € bis unter

¹³⁰ 5,72 % der auf den nächsten durch 5.000 EUR ohne Rest teilbaren Betrag abgerundeten Einkünfte.

150.000 € demnach einen Jahresbeitrag von 829 €. Die Höhe der jeweils einer Beitragsgruppe zugeordneten Jahresbeiträge bemisst sich aus einer Tabelle (Beitragstabelle).

Tz. 63 Für die Beitragsjahre 2014 und 2016 ermäßigte die ÄKN die Höhe der Jahresbeiträge pauschal um 15 % und für das Jahr 2015 um 25 %.¹³¹

Trotz dieser Ermäßigung erhöhten sich die Erträge aus Beiträgen deutlich. In der folgenden Tabelle betrachten wir die Entwicklung der Erträge aus Beiträgen und die Mitgliederzahlen für den Prüfungszeitraum:

Haushaltsjahr	2015	2016	2017	2018
Erträge aus Beiträgen (aus Erfolgsrechnung)	13.943.950 €	16.115.641 €	19.762.189 €	20.700.736 €
Anzahl der Mitglieder (einschl. beitragsfreie M.)	39.545	40.269	40.808	41.591

Abbildung 7: Entwicklung der Erträge aus Beiträgen und der Mitgliederzahlen

Die Anzahl der Mitglieder erhöhte sich demnach im Zeitraum 2015 bis 2018 um 2.046 Mitglieder bzw. um 5,17 %. Perspektivisch ist die Mitgliederzahl steigend. Im Jahr 2019 lag die Zahl der Mitglieder bereits bei 42.278.

Seit dem Jahr 2015 ist eine stetige Erhöhung der Erträge aus Beiträgen festzustellen. So stiegen die Erträge aus Beiträgen bis zum Jahr 2018 um 6,8 Mio. €. Neben der erhöhten Mitgliederzahl ist dies nach Angaben der ÄKN auch in der verbesserten Einkommenssituation der Mitglieder begründet.

Tz. 64 Der Vorsitzende des Ausschusses für Finanz- und Beitragswesen der ÄKN erläuterte der Kammerversammlung in ihrer Sitzung vom 14.03.2018 die Vorschläge des Ausschusses zur Finanzierung des Ersatzneubauvorhabens. Der Ausschuss empfahl, einen Eigenanteil von 10,8 Mio. € über einen Sonderbeitrag zu generieren.¹³² Dieser Beitrag sollte auf die drei nächsten baubezogenen Beitragsjahre (2019 bis 2021) befristet werden. Zur Begründung führte er aus, dass mit diesem Eigenanteil eine langfristig günstige Finanzierung gesichert werden könne und die jährliche Annuität (Zins und Tilgung) reduziert werde. Des Weiteren schlug er

¹³¹ Siehe § 9 der Beitragsordnungen der ÄKN in den Fassungen vom 03.12.2013 und 03.12.2014 sowie Beschluss der Kammerversammlung zur Änderung der Beitragsordnung vom 28.11.2015.

¹³² Siehe TOP 2.3 und Anlage 3 Protokoll über die 10. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN vom 14.03.2018.

eine Volltilgung innerhalb der Zinsbindungszeiten bei einer bis zu 30-jährigen Laufzeit vor. Zudem empfahl er zur Sicherstellung der Zins- und Tilgungsleistungen ab dem Jahr 2022, die Beitragstabelle zu erhöhen. Die Kammerversammlung bat den Ausschuss für Finanz- und Beitragswesen einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der Beitragsordnung vorzulegen.

Der Ausschuss für Finanz- und Beitragsangelegenheiten diskutierte anschließend verschiedene Konzepte zur Finanzierung der Baumaßnahme, z. B. Erhöhung des ursprünglichen Hebesatzes der Beitragstabelle, Wegfall von Nachlässen¹³³ oder Erhebung von Aufschlägen.¹³⁴

In der Sitzung der Kammerversammlung am 24.11.2018 empfahl der Ausschuss, die Beitragssätze zunächst für die Dauer der Bauzeit prozentual so anzuheben, dass ohne eine weitere Veränderung der Beitragsordnung die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen. Entsprechend beschloss die Kammerversammlung folgende Änderung des § 9 der Beitragsordnung:

**„§ 9 Beitragszuschlag für den Ersatzneubau in Hannover, Berliner Allee 20
Der vom Kammermitglied nach Maßgabe der §§ 2, 3, 7a und 8 dieser Beitragsordnung zu entrichtende Beitrag erhöht sich in den Beitragsjahren 2019 bis 2021 um 32 vom Hundert.“**

Die aktualisierte Fassung der Beitragsordnung trat mit Wirkung vom 01.01.2019 in Kraft.

Die von der ÄKN beschlossene Beitragserhöhung um 32 % (Sonderbeitrag) führt auf Basis der Erträge im Jahr 2018 (siehe Tz. 63) und unter der Voraussetzung gleichbleibender Mitgliederzahlen¹³⁵ geschätzt zu zusätzlichen Erträgen von 6,6 Mio. €¹³⁶ jährlich bzw. insgesamt 19,9 Mio. €¹³⁷ für die drei Jahre 2019 bis 2021.

Tz. 65 Die ÄKN soll gemäß § 8 Abs. 1 HKG Beiträge zur Durchführung ihrer Aufgaben erheben, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen.

¹³³ Z. B. von Sepa-Nachlässen.

¹³⁴ Z. B. für den Verwaltungsaufwand bei Überweisungen.

¹³⁵ Stand 2018.

¹³⁶ 20.700.735,88 € x 32%= 6.624.235,48 €.

¹³⁷ 6.624.235,48 € x 3 Jahre= 19.872.706,44 €.

Durch die Erhebung der Sonderbeiträge ist die ÄKN in der Lage, den Eigenanteil und die Annuitäten für die Darlehen zu decken. Basis für die Kalkulation des Eigenanteils war – auch auf Empfehlung der Aufsichtsbehörde – die Summe der „entgangenen“ Beiträge durch die Ermäßigungen der vorausgegangenen Jahre.

Der Ausschuss für Finanz- und Beitragsangelegenheiten hatte zwar im Vorfeld verschiedene Alternativen zur Modifizierung der Beitragsordnung in Betracht gezogen, legte jedoch der Kammerversammlung am 24.11.2018 ausschließlich eine Beschlussempfehlung zur Erhebung eines Sonderbeitrags vor.¹³⁸ Somit beschloss die Kammerversammlung die Erhebung eines Sonderbeitrags, ohne weitere Möglichkeiten zur Deckung eines Eigenanteils kritisch würdigen zu können.

Wir halten es jedoch für erforderlich, vor der Erhebung eines Sonderbeitrags alle anderen Möglichkeiten zu prüfen, um eine Finanzierung der Baumaßnahme zu gewährleisten.

Stellungnahme der ÄKN

In ihrer Stellungnahme entgegnete die ÄKN, sie sehe keine Möglichkeit, Gebühren zur Finanzierung des Ersatzneubaus zu kalkulieren und zu erheben. Die rechtssichere Kalkulation einer Gebühr müsse nach dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip erfolgen und dürfe keine tatbestandsfernen Kostenanteile enthalten. Die Gebühr werde typischerweise als Preis für ein Verwaltungshandeln bezeichnet, d. h. sie wird für eine konkrete Gegenleistung erhoben.

An anderer Stelle ihrer Stellungnahme führte die ÄKN aus, dass sie ein Seminarzentrum für die rd. 2.200 Veranstaltungen, vor allem im Rahmen der Fort- und Weiterbildung, schaffe.

Würdigung des LRH

Wir teilen die Auffassung der ÄKN, dass Gebühren für eine „konkrete Gegenleistung“ erhoben werden. Dem entsprechend argumentierten wir bereits in unserer Prüfungsmittelteilung im Jahr 2016, dass die ÄKN zur Gebührenerhebung verpflichtet ist, sofern ihre Leistungen individuell zurechenbare Vorteile vermitteln.¹³⁹ Die Erhebung von Gebühren soll aus unserer Sicht nicht konkret der Finanzierung der Baumaßnahme dienen. Vielmehr sehen wir die ÄKN in der Pflicht abzuwägen, ob sie Kosten für individuell zurechenbare Leistungen – wie beispielsweise die Teilnahme an Seminaren oder Fortbildungen – allen Beitragspflichtigen auferlegt oder für diese Leistungen Gebühren bzw. Entgelte erhebt. Im Umkehrschluss gleichen sonst die Beitragszahler fehlende Erträge aus. Die ÄKN nahm seit unserer Prüfung im Jahr 2015 weitere Gebührentatbestände in ihre Gebührenordnung auf. Dies begrüßen wir. Dennoch betrug der Anteil der Gebühren im Jahr 2019 insgesamt nur 1,19 % vom Gesamtertrag der ÄKN.

¹³⁸ Siehe TOP 3.3 Protokoll über die 13. Sitzung der Kammerversammlung der ÄKN vom 24.11.2018.

¹³⁹ Siehe auch Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage 2011, § 13 Rdnr. 231.

Wir empfehlen, für die Teilnahme an diesen Veranstaltungen kostendeckende Gebühren und Entgelte zu ermitteln und zu erheben.

Zudem ist unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit kritisch zu sehen, dass die von dem Sonderbeitrag betroffenen Beitragszahler in einem kurzen Zeitraum besonders belastet werden. Dies ist umso bedeutsamer, weil es um die Finanzierung eines Gebäudes geht, das viele Jahrzehnte genutzt werden wird.

Insofern sollte die ÄKN die Kosten gleichmäßig über möglichst viele Haushaltsjahre verteilen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilte uns hierzu mit, dass die Beitragsabsenkung der Jahre 2014 bis 2016 die Basis des dreijährigen Sonderbeitrags bildete. Dieser werde damit nahezu von dem Personenkreis geleistet, der zuvor von der Beitragsabsenkung profitieren durfte. Damit die Mitglieder für ein langjährig nutzbares Ärztehaus nicht in einem kurzen Zeitraum überproportional belastet werden, habe die Kamerversammlung, gerade im Sinne der Generationengerechtigkeit, eine generationsübergreifende dreißigjährige Finanzierung mit einem linear günstig bleibenden Zinssatz und der mit dem Ministerium zuvor abgestimmten Sonderumlage beschlossen.

Würdigung des LRH

Entgegen der Ansicht der ÄKN sehen wir keine Kausalität zwischen der Beitragsabsenkung und der Erhebung eines Sonderbeitrags. Ab der Jahresrechnung 2010 überschritt die Höhe der Allgemeinen Rücklage deutlich den in der HKO-ÄKN vorgesehenen Höchstbetrag.¹⁴⁰ Um einer unzulässigen Vermögensbildung entgegenzuwirken, hätte die ÄKN u. E. spätestens im Jahr 2011 eine Beitragsreduzierung realisieren müssen. Die ÄKN senkte die Beiträge für die Jahre 2014 bis 2016, um die Allgemeine Rücklage auf das zulässige Maß zurückzuführen. Anderenfalls hätte sie unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung¹⁴¹ die zu viel erhobenen Beiträge zurückzahlen müssen. Wie die ÄKN ausführt, handelt es sich annähernd um den gleichen Personenkreis, der zuerst von der Beitragssenkung, jetzt von dem Sonderbeitrag betroffen war. Diese zu viel erhobenen Beiträge nach der Beitragssenkung wieder mit einem Sonderbeitrag zu erheben, führt zu einer weiteren Benachteiligung dieses Personenkreises.

Die ÄKN teilte zudem mit, für das Anforderungsprofil des Neubaus seien auch die zukünftigen Aufgaben und Anforderungen für die nächsten 50, besser noch 70 oder 80 Jahre maßgeblich. Gerade auch unter Berücksichtigung dieses Aspekts sehen wir es kritisch, dass die von dem Sonderbeitrag betroffenen Beitragszahler hierfür in einem kurzen Zeitraum besonders belastet werden, während künftige Mitglieder dadurch nicht mehr entsprechend zur Finanzierung herangezogen werden.

¹⁴⁰ Vgl. Prüfungsmittteilung „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ärztekammer Niedersachsen“ aus dem Jahr 2016.

¹⁴¹ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.12.2015 – 10 C 6.15 – bzw. vom 22.01.2020 – 8 C 9.19 –.

5.4 Zusätzlicher Finanzierungsbedarf durch Vermietungsflächen

Tz. 66 Die ÄKN sah nach dem FuF einen Mietflächenbedarf von 1.349 m² für Büroarbeit (NUF 2) mit 153 Arbeitsplätzen vor. Die in der Neuplanung zur Vermietung vorgesehene Bürofläche betrug 1.341 m² (NUF 2) und entsprach damit nahezu dem von der ÄKN vorgesehenen Mietflächenbedarf. In Abschnitt 4.9 haben wir die Baukosten für die Vermietungsflächen auf 9,2 Mio. € geschätzt.

Gemäß § 1 Abs. 3 HKO-ÄKN in Verbindung mit § 7 Abs. 1 HKG sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen auf Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgabe der Kammer notwendig sind. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die Vermietung von Büroflächen ist keine originäre Kammeraufgabe nach § 9 HKG. Somit sind die Finanzierung sowie das Erstellen und Vermieten von Flächen zur Erfüllung der Aufgaben der Kammer nicht notwendig.

Ausgaben für diese Leistungen sind daher nicht zulässig. Sie wären nur hinnehmbar, wenn sie vollständig über die Mieteinnahmen und nicht über Beiträge gedeckt würden.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN führte hierzu aus, dass die Kritik, die Vermietung sei keine originäre Aufgabe der ÄKN, so nicht begründet sei. Die Flächen entstünden nicht mit dem Ziel, langfristig als Vermieter aufzutreten. Flächen seien nur deshalb vermietet, um für zukünftige Aufgaben und damit einhergehende Bedarfe eine Ausbaureserve zu haben.

Würdigung des LRH

Die Aufgaben der Kammern sind in § 9 HKG benannt. Demnach ist es u. a. Aufgabe der Kammern, die beruflichen Belange der Kammermitglieder zu wahren, die Erfüllung der Berufspflichten zu überwachen, in Fragen der Berufsausbildung zu beraten, sowie die Qualitätsentwicklung- und -sicherung zu fördern. Gemäß § 9 Abs. 6 HKG können die Kammern darüber hinaus gegenüber ihren Mitgliedern Maßnahmen treffen, die zur Erfüllung von deren Berufspflichten erforderlich sind.

Die ÄKN begründete die zukünftigen Aufgaben und den damit erhöhten Bedarf für die wachsende Mitarbeiterzahl nicht hinreichend. Ihr Argument, sie erwarte

192 Mitarbeiter im Jahr 2030, überzeugt als Begründung für die über 330 im Ersatzneubau geplanten Arbeitsplätze nicht. Die Vermietung als Folge einer bewusst getroffenen Entscheidung über einen (gestaltbaren) Neubau, ist u. E. anders zu beurteilen als etwa eine wirtschaftliche Nachnutzung, wenn in einem Bestandsgebäude Flächen infolge eines Aufgabenwegfalls nicht mehr ausgelastet werden können. Angesicht der Dimension und der voraussichtlichen Dauer der Vermietung davon zu sprechen, „übergangsweise“ zu vermieten, erscheint in keiner Weise sachgerecht.

- Tz. 67 Die ÄKN teilte uns mit, dass sie abhängig vom Vertragsinhalt und von der Büroausstattung eine Nettomiete von 14 € bis 15 €/m² für realisierbar halte. Diese Einschätzung teile die ÄVN. Nach der uns vorgelegten Neubauplanung kann die ÄKN insgesamt 2.137 m² (NUF und VF)¹⁴² in Verträgen mit ihren Mietern als sogenannte Mietfläche ausweisen.

Wir haben in folgender Tabelle ermittelt, wie hoch die Nettokaltmiete sein muss, damit sie kostendeckend wäre. Hierzu haben wir folgende Annahmen getroffen:

- Wir gehen davon aus, dass die ÄKN für den Bau der Vermietungsflächen kein Eigenkapital einsetzt. Der entsprechende Einsatz von Eigenkapital würde zu einer unzulässigen Vermögensbildung führen (siehe hierzu auch Tz. 66).
- Da weder die Laufzeit und noch die Konditionen des Darlehens 3 feststehen, nehmen wir an, dass der Bau der Vermietungsflächen nur über Darlehen 1 und 2 finanziert wird. Die Höhe der Darlehen beträgt in Summe 53,5 Mio. €.
- Wir haben bei der Berechnung der jährlichen Annuitäten für die Darlehen nur den Anteil der Baukosten für die Vermietungsflächen einbezogen.
- Bei der Berechnung der Instandhaltungskosten legten wir die Maßstäbe der KGSt¹⁴³ zugrunde (siehe Abschnitt 4.6 und Anlage 2). Zudem haben wir auch hier nur den Anteil der Baukosten für die Vermietungsflächen einbezogen.

¹⁴² Berechnung: Mietfläche = 95,9 m² [NUF 1] + 1.341 m² [NUF 2] + 84,2 m² [NUF 4] + 156,8 m² [NUF 7] + 458,6 m² [VF]; ohne die Flächen beispielsweise von Treppenhäusern und Technikräumen; eigene Ermittlung aus der Genehmigungsplanung.

¹⁴³ KGSt zur Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht 7/2009 vom 27.11.2009.

- Bei der Berechnung der Verwaltungskosten gehen wir von sechs zu vermietenden Einheiten und jährlichen Kosten von pauschal 310 € je Einheit aus.
- Die Baukosten zur Erstellung der Mietflächen betragen 9,2 Mio. € (siehe Tz. 25).

lfd. Nr.	Positionen	Kosten	Bemerkungen zum Rechenweg
1	Jährliche Annuität Darlehen 1 (10 Jahre Laufzeit)	27.549 €	= 160.204 € x 9,2 Mio. € / 53,5 Mio. € [bezogen auf Anteil der Baukosten für Mietfläche]
2	Jährliche Annuitäten Darlehen 2 (30 Jahre Laufzeit)	399.345 €	= 2.322.277 € x 9,2 Mio. € / 53,5 Mio. € [bezogen auf Anteil der Baukosten für Mietfläche]
3	Verwaltungskosten	1.860 €	= 6 Mieteinheiten x 310 € / Jahr
4	Instandhaltungskosten	129.168 €	= 9,2 Mio. € x 1,0 x 1,3 x 0,9 x 1,2 / 100
5	Mietausfallrisiko	22.317 €	= 557.922 € € [Zwischensumme Pos. 1-4] x 4 % [Wagnis für Gewerbeimmobilien]
6	Kostendeckende Jahresnettokaltmiete	580.239 €	= Summe [Pos. 1-5]
7	Kostendeckende Monatsnettokaltmiete	48.353 €	= Summe [Pos. 1-5] / 12
8	Kostendeckende Monatsnettokaltmiete/ m ²	22,63 €/m²	= 48.353 € [kostend. Monatsnettokaltmiete] / 2.137 m ² [ausweisbare Mietfläche]

Abbildung 8: Ermittlung einer kostendeckenden Nettokaltmiete

Die ÄKN muss nach unserer Ermittlung eine durchschnittliche Nettokaltmiete von mindestens 22,63 €/m² erheben, um kostendeckend zu vermieten.

Jedoch liegt die von der ÄKN kalkulierte Miete von bis zu 15 €/m² um mindestens 7,63 €/m² bzw. 30 % unter der kostendeckenden Monatsnettokaltmiete. Legt man die Mietfläche von 2.137 m² und die Mindereinnahme von 7,63 €/m² zugrunde, entsteht ein Fehlbetrag von rd. 16.300 € monatlich bzw. 0,2 Mio. € jährlich.

Da die erzielten Mieteinnahmen nicht kostendeckend sein werden, wird eine Finanzierung über andere Einnahmequellen unvermeidbar. Die ÄKN finanzierte sich im Jahr 2018 und vergleichbar in den Vorjahren zu rd. 98 % aus Beiträgen.¹⁴⁴ Insofern ist davon auszugehen, dass die ÄKN den Fehlbetrag und damit Ausgaben für die Vermietungsflächen über Beiträge decken muss. Dies ist jedoch unzulässig (siehe Tz. 66).

¹⁴⁴ Erträge gesamt 2018: 21.139.738,18 €; Erträge aus Beiträgen 2018: 20.700.735,88 €.

Stellungnahme der ÄKN

Nach Ansicht der ÄKN sei bei der Berechnung einer kostendeckenden Miete zu berücksichtigen, dass die Herstellungskosten für einzelne Gebäudebereiche durchaus unterschiedlich seien. Bei der Ermittlung der Nettokaltmiete seien daher die Herstellungskosten der einzelnen Etagen und nicht für das gesamte Gebäude heranzuziehen.

Würdigung des LRH

Zur Schätzung einer kostendeckenden Nettokaltmiete berücksichtigten wir die anteiligen Baukosten am Neubau (siehe Tz. 25). In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass unsere überschlägige Kostenermittlung auch noch keine Preissteigerungen sowie Kosten für die zu vermietenden Einstellplätze und die separate Erschließung berücksichtigte. Da uns detaillierte Kostenangaben fehlten, sehen wir jedoch unsere überschlägig ermittelten Kosten derzeit als schlüssige Bezugsgröße an.

Wir gehen davon aus, dass die ÄKN die tatsächlichen Baukosten für die Vermietungsflächen detailliert berechnen wird, um für ihre Vermietungsflächen einen kostendeckenden Mietzins zu erhalten. Bei dieser Berechnung wären dann auch die von uns bisher noch nicht berücksichtigten Kosten mit einzubeziehen.

Aus den o. a. Gründen halten wir weiterhin die Erhebung kostendeckender Mieten für erforderlich.

5.5 Interimsimmobilie

Tz. 68 Die ÄKN unterzeichnete den Mietvertrag für die Interimsimmobilie¹⁴⁵ am 07.06.2017. Nach dem Vertrag mietet sie eine Flächen von 6.199,39 m².¹⁴⁶ Das Mietverhältnis beginnt mit der Übergabe, frühestens am 15.10.2017 und spätestens am 15.12.2017. Es endet nach fünf Jahren. Die monatliche Miete beträgt allein für die Büroflächen 65.093,60 € bzw. 10,50 €/m².

Am 19.02.2018 schloss die ÄKN mit der neuen Firmierung des Vermieters einen Nachtrag zum Mietvertrag ab. Hierüber erhöhte sie die Mietflächen im 1. und 2. OG um insgesamt 1.663,11 m², reduzierte jedoch die Flächen im 3. OG um 579,89 m² auf 589,37 m². Zudem erweiterte sie den Mietgegenstand um weitere Einstellplätze. Die gesamte angemietete Fläche erhöhte sich somit um 1.083,22 m² auf 7.282,61 m². Die monatliche Miete ändert sich nach Nr. 3.1 des Nachtrags allein für die Büroflächen auf 73.217,75 € bzw. 10,05 €/m². Somit verringerte sich der auf den Quadratmeter bezogene Mietpreis geringfügig.

¹⁴⁵ Karl-Wiechert-Allee 18 - 22, Hannover.

¹⁴⁶ Inklusiv Verkehrs- und Nebenflächen.

Tz. 69 Am 18.05.2018 schloss die ÄKN einen Untermietvertrag mit dem NiZzA. Mietgegenstand ist eine Bürofläche von 1.200,50 m².¹⁴⁷ Die ÄKN und der NiZzA vereinbarten einen Mietpreis von 9 €/m². Er liegt damit um 1,05 €/m² unter dem Mietpreis, den sie selbst mit ihrem Vermieter vereinbarte. Es ist davon auszugehen, dass der hieraus entstehende monatliche Fehlbetrag von 1.261 € aus Mitgliedsbeiträgen der ÄKN gedeckt werden muss (siehe Tz. 66).

Gemäß § 1 Abs. 3 HKO-ÄKN in Verbindung mit § 7 Abs. 1 HKG sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen auf Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgabe der Kammer notwendig sind. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die Vermietung von Büroflächen ist keine originäre Kammeraufgabe nach § 9 HKG. Insofern sind Ausgaben hierfür unzulässig.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die ÄKN Flächen an den NiZzA untervermietet, obwohl dieser einen eigenen Mietvertrag mit dem Vermieter hätte abschließen können. Zudem ist nicht schlüssig, warum die ÄKN zu einem niedrigeren Preis vermietete als sie selbst zahlte und damit einen Fehlbetrag in Kauf nahm.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilte hierzu mit, ein geeignetes und passgenaues Objekt sei nicht leicht zu finden. Wäre es zu klein, käme es nicht in Frage. Wäre es größer, müsse es adäquat genutzt werden. Im letztgenannten Fall seien geeignete kammernahe Untermieter zu finden. Die Ermittlung des Nettomietzinses basiere auf einer marktüblichen Mischkalkulation, die zum einen aus dem m²-Anteil renovierter Büroflächen für 10,50 € pro m² und zum anderen aus dem m²-Anteil unrenovierter Archivflächen für 7,50 € pro m² (10,50 € + 7,50 €) / 2) berechnet sei.

Würdigung des LRH

Die Begründung der ÄKN – sie habe zur Ermittlung des Nettomietpreises für den NiZzA eine Mischkalkulation vorgenommen – ist aus folgenden Aspekten nicht schlüssig:

Die ÄKN mietete mit dem Nachtrag zum Hauptmietvertrag zusätzlich die Flächen für den NiZzA an. Dadurch reduziert sich der auf einen Quadratmeter bezogene Mietzins zwar geringfügig, jedoch verpflichtete sich die ÄKN gegenüber dem Vermieter, die Kosten des Ausbaus im 2. OG des Anbaus zu tragen. Diese für den

¹⁴⁷ Inklusive Verkehrs- und Nebenflächen.

NiZzA vorgesehenen Flächen wurden insoweit mit zusätzlichen Kosten und zudem nicht unrenoviert untervermietet (siehe hierzu Tz. 70).

Weder im Untermietvertrag noch im Hauptvertrag oder zugehörigem Nachtrag wird bei der Mietzinsvereinbarung zwischen Büro- und Archivflächen unterschieden. Die vermieteten Flächen werden in den Verträgen allgemein als „Mietflächen“ oder „Büroflächen“ bezeichnet. Zudem wird auf anteilige Verkehrs- und Nebenflächen verwiesen. Somit müsste es sich schon bereits bei der im Hauptvertrag festgelegten monatlichen Kaltmiete um eine „Mischkalkulation“ handeln.

Die Stellungnahme der ÄKN ändert insofern unsere Wertung nicht. Den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend, hätte die ÄKN vom NiZzA zumindest den gleichen Mietpreis verlangen müssen, den sie selbst zahlt.

- Tz. 70 Weiterer Bestandteil des Nachtrags zum Mietvertrag der ÄKN ist eine Vereinbarung unter Nr. 1.3. Sie wurde aufgenommen, weil die ÄKN Teile der Flächen im 3. OG nicht mehr anmietete, die der Vermieter bereits zum Großteil umgebaut hatte. Nach der Vereinbarung sollte die ÄKN dem Vermieter die entstandenen Mehrkosten für Umbaumaßnahmen im 3. OG kompensieren, indem sie die Kosten des Ausbaus des 2. OG durch direkte Vereinbarung mit dem bauausführenden Unternehmen trägt. Da der Vermieter noch nicht alle Umbauleistungen zum Zeitpunkt der Vereinbarung im 3. OG hat ausführen lassen, trägt er die Kosten der Elektroinstallation im 2. OG selbst.

Aus den Rechnungsunterlagen geht hervor, dass die ÄKN die Flächen im 2. OG für den NiZzA ausbaute. Dadurch entstanden der ÄKN Kosten von rd. 31.000 €.

Die Vermietung von Büroflächen ist keine originäre Kammeraufgabe (siehe Tz. 69). Daraus folgend ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die ÄKN die Ausgaben für die Umbaumaßnahme für den NiZzA trägt. Unabhängig davon ist nicht erkennbar, ob und inwieweit die ÄKN prüfte, ob die im Nachtrag zum Mietvertrag vereinbarte Kompensationsmaßnahme für die ÄKN wirtschaftlich und vertretbar war.

Die ÄKN äußerte sich hierzu in ihrer Stellungnahme nicht.

- Tz. 71 Die ÄKN teilte uns zum Nachtrag weiterhin mit, dass im 1. OG zusätzlich Archivflächen gemietet worden seien. Nach detaillierter Bestandsaufnahme hatte sich herausgestellt, dass die im Bestand vorhandenen Akten nicht in den Mitarbeiterbüros unterzubringen waren. Die ÄKN legte uns Angebote aus November 2017 zum Ausbau dieser Flächen vor. Aus diesen ist ersichtlich, dass die Räume vom

KKN genutzt werden sollten. Für den Ausbau des 1. OG entstanden Kosten von 45.380,32 € inkl. MwSt.

Ursprünglich sollte das KKN unter Einbindung der ÄKN organisiert werden. Die ÄKN erklärte im Jahr 2014 die grundsätzliche Bereitschaft, ein flächendeckendes KKN aufzubauen und alle dafür notwendigen Maßnahmen zu treffen. Mit Wirkung vom 01.12.2017 ist das KKN jedoch in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts in der Trägerschaft des Landes Niedersachsen und unter Fachaufsicht des MS gegründet worden. Aus dem Protokoll der Kammerversammlung vom 14.06.2017 geht hervor, dass das MS die ÄKN davon in Kenntnis gesetzt habe, dass die Zuständigkeit der ÄKN für das KKN entfalle.

Wir halten es für unzulässig, dass die ÄKN den Ausbau für das KKN in Höhe von 45.380,32 € finanzierte, obwohl bereits zum Zeitpunkt der Angebotserstellung die ÄKN Kenntnis davon hatte, dass das KKN seine Aufgaben als selbstständige Landeseinrichtung in eigener Zuständigkeit wahrnehmen wird.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN teilte hierzu mit, dass die Investitionen in die für das KKN vorgesehenen Räume nicht vergebens seien, da andere Organisationseinheiten der ÄKN diese Räume haben nutzen können. Da es keine Leerstände in den derzeit von der ÄKN angemieteten Flächen gebe, sei der ÄKN auch kein Schaden entstanden.

Würdigung des LRH

Nach Angaben der ÄKN fiel die Interimsimmobilie größer als benötigt aus, so dass sie an den NiZzA untervermietete. Wir gehen daher davon aus, dass der ÄKN auch ohne die Ausbaumaßnahmen ausreichend Räume zur Verfügung gestanden hätten.

Dr. von Klaeden

Dr. Lantz

Anlage 1

Berechnung des jährlichen Instandhaltungsbudgets für das Bestandsgebäude

Grundlage:

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht Nr.7/2009, Köln 2009.

Annahmen:

- Wiederbeschaffungszeitwert des Bestandsgebäudes vor Abriss = 35 Mio. €
- Alter des Gebäudes = 52 Jahre → Multiplikator = 1,2
- Technikanteil am Gebäudegesamtwert > 35 % → Multiplikator = 1,2
- nutzungsbedingter Verschleiß wie Verwaltungsgebäude → Multiplikator = 0,9

Berechnung des jährlich anzusetzenden Budgets:

$$\text{Budget} = \text{Wiederbeschaffungzeitwert} * \text{Gewichtungsfaktoren} * 1,2 \%$$

$$\text{Budget} = \frac{35.000.000 \text{ €} * 1,2 * 1,2 * 0,9 * 1,2}{100} = 544.320 \text{ €}$$

Ergebnis:

Nach den Empfehlungen der KGSt hätte die ÄKN durchschnittlich rd. 540.000 € pro Jahr an Mittel für die Instandhaltung zur Verfügung stellen müssen.

Anlage 2

Berechnung des jährlichen Instandhaltungsbudgets für den Neubau

Grundlage:

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht Nr.7/2009, Köln 2009.

Annahmen:

- Wiederbeschaffungszeitwert des Neubaus (KG 300, 400 u. 700)
= 71,0 Mio. €¹⁴⁸
- Gebäudealter bis 10 Jahre → Multiplikator = 0,4 bzw.
Gebäudealter 11 bis 40 Jahre → Multiplikator = 1,0
- Technikanteil am Gebäudegesamtwert = 44 % → Multiplikator = 1,3
- Nutzungsbedingter Verschleiß wie Verwaltungsgebäude → Multiplikator = 0,9

Berechnung des jährlich anzusetzenden Budgets:

*Budget = Wiederbeschaffungzeitwert * Gewichtungsfaktoren * 1,2 %*

$$\text{Budget, Gebäudealter bis 10 a} = \frac{71,0 \text{ Mio. €} * 0,4 * 1,3 * 0,9 * 1,2}{100} \approx 399.000 \text{ €}$$

$$\text{Budget, Gebäudea. 11 bis 40 a} = \frac{71,0 \text{ Mio. €} * 1,0 * 1,3 * 0,9 * 1,2}{100} \approx 997.000 \text{ €}$$

Ergebnis:

Nach den Empfehlungen der KGSt sollte die ÄKN in den ersten zehn Jahren nach der Gebäudefertigstellung ein jährliches Budget von rd. 399.000 € für die Instandhaltung des Neubaus zur Verfügung stellen. Nach zehn Jahren wäre das Budget auf 997.000 € zu erhöhen.

¹⁴⁸ Kosten für die Herstellung des Neubaus durch den GU (KG 300 bis 500) abzüglich der Kosten für die Außenanlagen (KG 500) und zuzüglich der Baunebenkosten (KG 700)
= 61.646.507 € brutto – 915.387 € brutto [KG 500] + 10.289.746 € brutto [KG 700] = 71.020.866 € brutto.