



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2025

6 Kommunale Bauvorhaben – die Beachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze ist ausbaufähig

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

6 Kommunale Bauvorhaben – die Beachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze ist ausbaufähig

1 Allgemeines

Den Kommunen obliegt es, ihre Bauherrenaufgaben bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sachgerecht und unter Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Sie tragen die Verantwortung dafür, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Baumaßnahmen funktionsgerecht, mängelfrei und nach den qualitativen sowie rechtlichen Anforderungen ausgeführt und das vorgegebene Kostenbudget sowie der Zeitplan eingehalten werden. In allen Phasen der Bautätigkeit, d. h. bereits bei der Bedarfsermittlung und der Bauplanung, sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.⁵⁷⁶

Die Vorgaben des Landes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung fordern eine wirtschaftliche, zweckentsprechende und einfache Bauplanung und Bauausführung. Sie gelten auch für Bauvorhaben, die vom Land gefördert werden. Bei Bewilligungsverfahren von Zuwendungen soll darauf hingewirkt werden, dass die Antragsteller diese Anforderungen beachten.⁵⁷⁷

Die Kosten⁵⁷⁸ geförderter Vorhaben dürfen daher nicht infolge einer zu aufwändigen Planung überhöht sein. Bei der Aufstellung von Raumprogrammen ist ein strenger Maßstab anzulegen.⁵⁷⁹

Im geprüften Zeitraum sollte die Bauverwaltung⁵⁸⁰ bei Antragsverfahren beteiligt werden, wenn die vorgesehene Zuwendung 1,5 Mio. € überstieg.⁵⁸¹ Die Aufgaben der Bauverwaltung⁵⁸² umfassen hierbei insbesondere die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und der Konstruktion sowie die Dokumentation der Prüfungsergebnisse in einer baufachlichen Stellungnahme.⁵⁸³

Der Rechnungshof hat Antragsunterlagen von Baumaßnahmen mit einer vorgesehenen Zuwendung von mehr als 1,5 Mio. € hinsichtlich der Erfüllung der genannten Kriterien untersucht.

Anhand der dargestellten Beispiele werden Mängel bei der Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen aufgezeigt. Ziel ist es, die Wirtschaftlichkeit kommunaler Bauvorhaben zu verbessern und den sachgerechten Einsatz von Zuwendungen zu gewährleisten.

⁵⁷⁶ § 93 Abs. 3 GemO.

⁵⁷⁷ Siehe hierzu beispielsweise Nr. 5.6 VV Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2025 (HHWiFü 2025). Vergleichbare Regelungen galten auch in den Vorjahren.

⁵⁷⁸ DIN 276:2018-12 Kostengruppen 200 bis 700, ohne Kostengruppen 100 und 800.

⁵⁷⁹ Nr. 3.2.4 VV Zuwendungen aus dem Investitionsstock.

⁵⁸⁰ Fachlich zuständige technische staatliche Verwaltungen sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd (SGD Nord und Süd) sowie die Prüfgruppe Zuwendungsbau beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 30. Juni 2011 – B 2115-ZBau-4522, 4525-BfH-, 422.

⁵⁸¹ Nr. 6.1 Teil II VV zu § 44 LHO – Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände a. F. Seit 30. September 2025 liegt die Wertgrenze für die Beteiligung der Bauverwaltung bei 4.000.000 €.

⁵⁸² Nr. 2 i. V. m. Nr. 6.2.1 Teil I Anlage 1 VV zu § 44 LHO – Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (ZBau).

⁵⁸³ Nr. 6.3 ZBau.

2 Umbau und Sanierung des Verwaltungsgebäudes der Stadt Boppard

2.1 Allgemeines

Die Verwaltung der Stadt Boppard war seit dem Jahr 1976 im denkmalgeschützten ehemaligen Karmeliterkloster auf einer Fläche von 1.680 m² untergebracht. Das innerstädtisch gelegene, vierflügelige Gebäude mit einem Innenhof umfasst zwei Vollgeschosse und ein nur teilweise ausgebautes Dachgeschoss. Aufgrund der schlechten Bausubstanz beantragte die Stadt im Jahr 2017 eine Zuwendung für die Herrichtung des Gebäudes. Für die Dauer der Baumaßnahme beabsichtigte sie, die Verwaltung in Anmietungen und einem für diesen Zweck erworbenen Gebäude unterzubringen.

2.2 Bedarf

Bei der Vorbereitung des Zuwendungsantrags ermittelte die Stadt weder den konkreten Bedarf noch stellte sie ein verbindliches Raumprogramm auf. Aufgrund der fehlenden Grundlagen konnte sie den Bestand nicht auf eine Flächenoptimierung hin untersuchen.

Die Planung der Stadt sah vor, das Dachgeschoss vollständig auszubauen und die Nutzungsfläche⁵⁸⁴ auf 1.760 m² zu erhöhen. Zudem beabsichtigte sie, den 150 m² großen Sitzungssaal im stadteigenen „Alten Rathaus“ auch nach der Herrichtung des ehemaligen Klosters weiter zu nutzen. Damit würde die geplante Nutzungsfläche insgesamt 1.910 m² betragen. Demgegenüber ermittelte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) eine zuwendungsfähige Nutzungsfläche⁵⁸⁵ von lediglich 1.000 m². Davon entfielen 150 m² auf den bereits vorhandenen Sitzungssaal. Von der neu geplanten Nutzungsfläche waren 850 m² zuwendungsfähig.

Die ADD orientierte sich bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Nutzungsfläche an den Vorgaben des Fachressorts zur Ermittlung des Raumbedarfs für Dienstgebäude.⁵⁸⁶ Maßgebend hierfür ist die Anzahl der Einwohner, anhand derer sich die Anzahl der benötigten Mitarbeiter bemisst. Über die Anzahl der Mitarbeiter wird die Nutzungsfläche zuzüglich der Flächenanteile für den Sitzungssaal und Besprechungsräume ermittelt.

Die von der Stadt geplante überschritt die danach zuwendungsfähige Nutzungsfläche um 910 m². Die darauf aufbauende Vorentwurfsplanung⁵⁸⁷ war demnach überdimensioniert und unwirtschaftlich.

⁵⁸⁴ Nach DIN 277-1: 2016-01 Grundflächen und Rauminhalte im Bauwesen, Nutzungsflächen 1 bis 7. Hier wurden nur die Nutzungsflächen 1 bis 6 angesetzt (ehemals Hauptnutzflächen 1 bis 6).

⁵⁸⁵ Zuwendungsfähige Hauptnutzflächen 1 bis 6.

⁵⁸⁶ Siehe hierzu Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. September 2002 über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten (MinBl. 2002, S. 500).

⁵⁸⁷ Leistungsphase 2 gemäß HOAI.



Ehemaliges Karmeliterkloster, Ansicht von Osten. Quelle: Planungsunterlagen des Architekturbüros.

2.3 Kostenberechnung

Die im Zuwendungsantrag angegebenen Gesamtkosten von 7,8 Mio. €⁵⁸⁸ waren unvollständig. Die voraussichtlichen Kosten für die Interimsmaßnahmen⁵⁸⁹ von 1 Mio. € waren darin nicht enthalten, obwohl sie der Stadt zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt waren. Vollständige bauwerksdiagnostische Untersuchungen des Tragwerks fanden weder in der Vorbereitungs- noch in der Planungsphase statt. Daher blieben erhebliche Kostenrisiken unerkannt. Bauliche Mängel wurden erst während der Bauausführung erkannt⁵⁹⁰ und führten zu beträchtlichen Mehrkosten.⁵⁹¹ Darüber hinaus fielen Mehrkosten aufgrund von nicht geklärten denkmalpflegerischen Anforderungen an.

2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Ein von der Stadt als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezeichneter Vermerk von Ende 2016 zur Vorbereitung des Zuwendungsantrags stellte die Investitionskosten der Variante Umbau und Sanierung einem fiktiven Neubau gegenüber. Dies entsprach weder den kommunalrechtlichen Bestimmungen⁵⁹² noch den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen für Zuwendungsmaßnahmen.⁵⁹³ Danach reicht ein Vergleich der Investitionskosten nicht aus. Vielmehr sind die Investitions- und Nutzungskosten der zu untersuchenden Varianten mit Hilfe einer Lebenszykluskostenberechnung über einen angemessenen Betrachtungszeitraum⁵⁹⁴ zu vergleichen.

⁵⁸⁸ Die Gesamtkosten umfassen gemäß DIN 276 die Kosten der Kostengruppen 100 bis 800, hier nur die Kostengruppen 200 bis 700 anfallend.

⁵⁸⁹ Diese Kosten sind bei den sonstigen Baunebenkosten, Kostengruppe 790 nach DIN 276, anzugeben.

⁵⁹⁰ Beispielsweise hinsichtlich des eventuell erforderlichen umfangreichen Austauschs von Deckenbalken aufgrund beschädigter Balkenköpfe.

⁵⁹¹ Nach Presseveröffentlichungen wurden bereits Ende 2020 „wegen der maroden Bausubstanz“ Mehrkosten von rund 3,7 Mio. € erwartet. Die Kostenschätzung des Architekturbüros wies demgegenüber mit rund 5,5 Mio. € sogar noch wesentlich höhere Mehrkosten aus.

⁵⁹² § 10 Abs. 1 GemHVO.

⁵⁹³ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2015; Az. B 1030 - ZBau - 4522.

⁵⁹⁴ Für Verwaltungsgebäude kann ein Betrachtungszeitraum von 50 Jahren zugrunde gelegt werden.

Darüber hinaus ging die Stadt bei ihrer Untersuchung von falschen Annahmen aus. Den Berechnungen für die Variante Neubau legte sie einen überhöhten Flächenansatz von 3.144 m² – und damit doppelt so viel Fläche wie bei der Variante Umbau – zu Grunde. Die zuwendungsfähige Fläche betrug lediglich 1.000 m².

Dadurch ergaben sich für die Variante Umbau und Sanierung voraussichtliche Bauwerkskosten⁵⁹⁵ von 6,6 Mio. € und für den Neubau zwischen 9 Mio. € und 11 Mio. €. Aufgrund dieser Ergebnisse entschied sich die Stadt, für die Variante Umbau und Sanierung eine Zuwendung zu beantragen.

Während des Antragsverfahrens ergänzte sie die ursprünglichen Kostenannahmen für die Sanierung und den Umbau. Die baufachliche Prüfung des Antrags ergab zuwendungsfähige Gesamtkosten von 7,8 Mio. €.

Der Rechnungshof stellte daraufhin Anfang 2018 eine eigene Lebenszykluskostenberechnung an und gelangte zum gegenteiligen Ergebnis. Danach betrugen die Barwerte⁵⁹⁶ für einen Zeitraum von 50 Jahren für die Variante Umbau und Sanierung rund 18 Mio. € und für einen Neubau einschließlich des Grunderwerbs 10 Mio. €. Ein Neubau war somit monetär wesentlich wirtschaftlicher als die Sanierung und der Umbau des denkmalgeschützten Gebäudes.

2.5 Kostenentwicklung und Zuwendung

Die Stadt überarbeitete aufgrund von Hinweisen des Rechnungshofs Ende 2018 die Antragsunterlagen. Danach verringerte sich die Nutzungsfläche der Planung von 1.760 m² auf 1.480 m².⁵⁹⁷ Die ADD genehmigte daraufhin eine um 160 m² größere zuwendungsfähige Nutzungsfläche für einen von der Stadt geltend gemachten Mehrbedarf wegen besonderer Aufgabenerfüllung. Selbst unter der Annahme dieses Mehrbedarfs überstieg die verringerte Fläche von 1.480 m² den Bedarf an neuen Flächen um 470 m².⁵⁹⁸

Die Schätzung der Gesamtkosten erhöhte sich auf 8,5 Mio. €. Die Kosten für die Interimsmaßnahmen von 1 Mio. € waren auch hierbei nicht in der Kostenberechnung der Stadt enthalten. Die im Hinblick auf unzureichende Bauwerksuntersuchungen und ungeklärte denkmalpflegerische Anforderungen bestehenden Kostenrisiken waren ebenfalls nicht berücksichtigt. Die Berechnungen des aktualisierten Wirtschaftlichkeitsvergleichs waren hinsichtlich der Flächen- und Kostenansätze sowie der Bewertungsmatrix für die Nutzwertanalyse fehlerhaft.

Die Vorschläge des Rechnungshofs für die Nutzung anderweitiger, nicht ausgelasteter städtischer Liegenschaften lehnte die Stadt zunächst ab. Er hatte u. a. angeregt, die Bücherei im Alten Rathaus⁵⁹⁹ unterzubringen, um den Ausbau des Dachgeschosses⁶⁰⁰ und die Gesamtkosten deutlich zu reduzieren. Für die Bücherei wurde inzwischen eine andere Räumlichkeit gefunden.⁶⁰¹

⁵⁹⁵ Die Bauwerkskosten umfassen gemäß DIN 276 die Kosten, die sich als Summe der Kostengruppen 300 und 400 ergeben.

⁵⁹⁶ Der Barwert ist der Wert, den zukünftige Zahlungen in der Gegenwart besitzen.

⁵⁹⁷ Zusammen mit dem im „Alten Rathaus“ vorhandenen Sitzungssaal ergab sich daraus eine Nutzungsfläche von insgesamt 1.630 m².

⁵⁹⁸ 1.480 m² - 1.160 m² = 320 m² zuzüglich 150 m² für den Sitzungssaal im „Alten Rathaus“.

⁵⁹⁹ Zusätzlich zu der dort bereits vorhandenen Tourist-Information und gleichzeitiger Verlegung der Ratssitzungen in die Stadthalle.

⁶⁰⁰ Das Dachgeschoss umfasst eine Nutzungsfläche von 700 m². Darin kann eine Fläche von 200 m² für Archive und einen Sozialraum untergebracht werden.

⁶⁰¹ <https://www.wochenspiegellive.de/rhein-hunsrueck-kreis/artikel/stadtbuecherei-boppard-zieht-in-die-kurfuerstliche-burg>.

Die Stadt untersuchte zudem nicht, ob eine andere als die vorgesehene Nutzung für das Bestandsgebäude besser geeignet und mit geringeren baulichen Eingriffen verbunden gewesen wäre. Eine Veräußerung des Gebäudes zog sie ebenfalls nicht in Betracht.

Bei einem Verhältnis von 18 Mio. € zu 10 Mio. € ist eine Größenordnung erreicht, die – auch unter Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes – keinesfalls mit dem Grundsatz der Sparsamkeit im Einklang steht. Zumal die 18 Mio. € noch mit Unsicherheit der genannten Kostenrisiken belastet sind und sich deshalb noch erhöhen können. In solchen Fällen muss die Möglichkeit eines Neubaus näher untersucht und in einem ersten Schritt nach geeigneten Standorten gesucht werden.

Für das Vorhaben bewilligte das Ministerium des Innern und für Sport Zuwendungen von 4 Mio. € im April 2019 und – aufgrund von Mehrkosten – einer weiteren Million im September 2021. Weitere Nachbewilligungen schloss das Ministerium aus. Aufgrund der Mehrkosten von 6,2 Mio. € beantragte die Stadt im Oktober 2024 eine weitere Zuwendung von 3,4 Mio. €.

2.6 Ausblick

Die Baumaßnahme befindet sich noch in der Ausführungsphase und soll Mitte 2026 fertiggestellt werden. Die Nutzung durch die Stadtverwaltung ist ab Ende 2026 vorgesehen. Die von der Stadt im Mai 2025 ermittelten Gesamtkosten beliefen sich auf nahezu 20 Mio. €.

3 Erwerb und Herrichtung eines Gebäudes für die Kreisverwaltung Donnersbergkreis

3.1 Allgemeines

Die Kreisverwaltung nutzt mehrere Standorte in der Stadt Kirchheimbolanden und hat einen zusätzlichen Flächenbedarf. Dem anerkannten Bedarf von 4.759 m² stehen Bestandsflächen von 3.951 m² gegenüber. Der Kreisverwaltung fehlen also 808 m² Nutzungsfläche. Mit dem Ziel, den Flächenbedarf zentral zu decken und Standorte aufzugeben, untersuchte sie zwei Varianten: Erwerb, Umbau und Sanierung eines ehemaligen Entwicklungszentrums (Kaufvariante)⁶⁰² und die Erweiterung des Hauptgebäudes. Obwohl die Kaufvariante den Bedarf um 340 m² überstieg, sah die Kreisverwaltung in ihr ökologische und ökonomische Vorteile und beantragte eine Zuwendung.



Ehemaliges Entwicklungszentrum (Kaufgebäude), Ansicht von Süd-Osten. Quelle: Planunterlagen der Kreisverwaltung Donnersbergkreis zum Zuwendungsantrag.

⁶⁰² Ein ehemals für die Entwicklung von Antriebstechnologien von Fahrzeugen errichtetes Gebäude.

3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Ein Investitionskostenvergleich ergab für die Kaufvariante einen rechnerischen Vorteil von 1,4 Mio. € gegenüber einer Erweiterung. Die spätere Wirtschaftlichkeitsberechnung ließ demgegenüber erkennen, dass die barwertig über den Lebenszyklus ermittelten Nutzungskosten beider Varianten bei gleichen Flächenannahmen annähernd gleich hoch sind. Für die Kaufvariante sind dabei zusätzlich noch Kosten für eine Mehrfläche von 340 m² ⁶⁰³ zu berücksichtigen. Diese waren in den Investitionskostenvergleich nicht einbezogen worden, sind aber vom Landkreis zu tragen. Damit wurde der rechnerische Nachweis, dass die Kaufvariante die wirtschaftlichere Lösung ist, nicht erbracht.

3.3 Kosten

Die Erwerbskosten für das ehemalige Entwicklungszentrum betragen 4,8 Mio. € netto. Um es als Verwaltungsgebäude nutzen zu können, rechnet die Kreisverwaltung mit Herrichtungskosten von 3,5 Mio. €.

3.4 Flächen

Die Nutzungsfläche aller Standorte beläuft sich auf 3.951 m².⁶⁰⁴ Davon sollen externe Anmietungen mit einer Fläche von 523 m² ⁶⁰⁵ aufgegeben werden, sodass eine Nutzungsfläche von 3.428 m² im Bestand verbliebe.⁶⁰⁶ Bei einem anerkannten Flächenbedarf von 4.759 m² ergibt sich danach eine zuwendungsfähige Fläche von 1.331 m². Die ADD hat demgegenüber eine zuwendungsfähige Fläche von 1.483 m² ermittelt und damit 152 m² zu viel anerkannt.⁶⁰⁷

Mit der Herrichtung des Entwicklungszentrums sollen 1.906 m² Nutzungsfläche für die Kreisverwaltung geschaffen werden, sodass ihr insgesamt 5.334 m² zur Verfügung stehen.⁶⁰⁸ Die über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Fläche von 575 m² ⁶⁰⁹ entspricht nahezu einem kompletten Geschoss in dem dreigeschossigen Gebäude.

Für die zusätzlichen Flächen muss der Landkreis sowohl Investitionskosten als auch die zusätzlichen, über den gesamten Lebenszyklus zu betrachtenden Nutzungskosten tragen. Zudem widersprechen Mehrflächen den Suffizienzzielen⁶¹⁰ des Landes für den Klimaschutz bzw. für die Klimaneutralität im Sinne der Vorbildfunktion öffentlicher Stellen.

⁶⁰³ Nutzungsfläche 1-6.

⁶⁰⁴ Hauptgebäude 3.276 m², externe Anmietungen 585 m², Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule 90 m².

⁶⁰⁵ Mit Ausnahme der Außenstelle des Gesundheitsamts 62 m².

⁶⁰⁶ Hauptgebäude 3.276 m², Außenstelle Gesundheitsamt 62 m², Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule 90 m².

⁶⁰⁷ Die ADD ließ bei ihrer Ermittlung die Außenstelle des Gesundheitsamts sowie die Standorte der Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule unberücksichtigt.

⁶⁰⁸ Hauptgebäude 3.276 m², Außenstelle Gesundheitsamt 62 m², Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule 90 m² und Kaufgebäude 1.906 m².

⁶⁰⁹ 1.906 m² Fläche Kaufgebäude abzüglich 1.331 m² zuwendungsfähige Fläche = 575 m² Überhangfläche.

⁶¹⁰ Siehe hierzu Tz. 7.

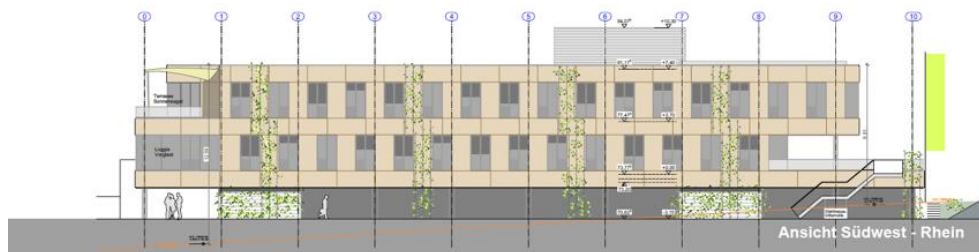
4 Neubau des Verwaltungsgebäudes der Verbandsgemeinde Loreley

4.1 Allgemeines

Die Verbandsgemeinden Braubach und Loreley fusionierten im Jahr 2012 zur Verbandsgemeinde Loreley. Diese nutzte die beiden vorhandenen Verwaltungsgebäude in Braubach und St. Goarshausen weiter. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Ende 2020 zur Prüfung der beiden Verwaltungsstandorte ergab, dass die Sanierung des Gebäudes in St. Goarshausen unwirtschaftlich war. Unter Beibehaltung des Standortes Braubach favorisierte die Verbandsgemeinde einen Neubau in St. Goarshausen mit einer späteren Erweiterungsoption.

4.2 Kosten

Die Verbandsgemeinde beschloss Ende April 2021 den Neubau auf einem Grundstück am Rheinufer in St. Goarshausen. Die Gesamtkosten gab sie mit 5,4 Mio. € zuzüglich der Mehrkosten für hochwasserangepasstes Bauen an. Anfang 2024 stellte die Verbandsgemeinde einen Zuwendungsantrag. Sie erklärte hierbei, dass sie den Neubau als Ersatz für den Standort St. Goarshausen und als Ergänzung zum Gebäude in Braubach plane. Die Gesamtkosten bezifferte sie mit 9,2 Mio. €.



Neubau des Verwaltungsgebäudes, Ansicht von Südwesten. Quelle: Ausschnitt aus der Planunterlage Ansichten, Schnitte des Architekturbüros, Bauantrag der Verbandsgemeinde.

4.3 Flächen

Die zuwendungsfähige Nutzungsfläche der Verbandsgemeinde umfasste 1.260 m².⁶¹¹ Davon entfielen 486 m² auf den Standort Braubach und 774 m² auf den Standort St. Goarshausen. Die Planung des Neubaus sah hingegen eine Nutzungsfläche von 1.089 m² vor. Damit überschreitet die geplante Nutzungsfläche den zuwendungsfähigen Raumbedarf um 315 m². Die Verbandsgemeinde erklärte hierzu, dass die Neubauplanung bereits die Flächen für eine künftige Zusammenführung der vorhandenen Standorte enthalte.

Im Dezember 2024 wurde mit der Errichtung des Neubaus begonnen. Die Verbandsgemeinde beabsichtigte den Standort Braubach auch weiterhin zu nutzen, da bisher noch keine Ratsentscheidung für die Zusammenlegung gefasst wurde. Eine Nutzung für die geplante Mehrfläche von 315 m² wies die Verbandsgemeinde nicht nach. Ausgehend von den Gesamtkosten von 9,2 Mio. € entstehen für die nicht zuwendungsfähige Mehrfläche voraussichtliche Kosten von 3 Mio. € allein für den Bau, die aus dem Haushalt der Verbandsgemeinde zu finanzieren sind. Zudem widersprechen Mehrflächen den Suffizienzzielen des Landes für den Klimaschutz bzw. für die Klimaneutralität im Sinne der Vorbildfunktion öffentlicher Stellen.

4.4 Bau- und Ausführungsstandards

Die Planung sieht zudem gestalterische Elemente, wie beispielsweise Vor- und Rücksprünge bei den Grundrissen und bei den Fassaden, bodentiefe Fenster, Über-eckverglasungen sowie eine vollverglaste Loggia mit Panorama-Charakter vor. Die

⁶¹¹ Die zuwendungsfähige Nutzungsfläche hatte die ADD nach den Vorgaben des Fachressorts (Raumbedarf für Dienstgebäude) ermittelt.

Planung geht über die Zwecke und die Anforderungen eines funktionalen Verwaltungsbaus weit hinaus und entspricht nicht dem Gebot einer wirtschaftlichen, zweckentsprechenden und einfachen Bauplanung und Bauausführung. So gehören zu dem insgesamt 63 m² großen Bereich des Bürgermeisters nicht nur dessen Büro, das Vorzimmer mit zwei Arbeitsplätzen und eine Teeküche, sondern auch eine Dusche. Die sich direkt daran anschließende und nur vom Vorzimmer aus begehbare Dachterrasse ist mit 36 m² großzügig bemessen und hat keine für eine Verwaltung relevante Funktion. Die gestalterischen Elemente führen zu einem erhöhten Planungs- und Bauaufwand. Neben den vermeidbaren höheren Baukosten verursachen sie auch höhere Unterhaltungs- und Betriebskosten. Die bewusste Entscheidung für ein Grundstück im Überschwemmungsgebiet sowie die damit verbundenen Anforderungen an die Gründung und die geplante, flutbare Tiefgarage erhöhen die Kosten weiter.

5 Neubau der Festhalle mit Vereinszentrum in der Ortsgemeinde Offenbach an der Queich

5.1 Allgemeines

Die Ortsgemeinde Offenbach an der Queich beabsichtigt den Neubau der Festhalle. In das Gebäude sollen Räumlichkeiten für die aktuell in der Ortsgemeinde aktiven Vereine integriert werden. Zugleich soll es als sogenannte „Wärme- bzw. Kälteinsel“ ein Zufluchtsort bei Extremwetterereignissen sein.



Neubau der Festhalle, Visualisierung der Ansicht von Süd-Westen. Quelle: Veröffentlichung Planung des Architekturbüros.

5.2 Baukosten

Für die Planung lag eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Diese wies Ende 2021 den Neubau als wirtschaftlichste Lösung mit Gesamtkosten von 5,6 Mio. €⁶¹² aus. Im Zuwendungsantrag aus dem Jahr 2023 gab die Ortsgemeinde demgegenüber bereits Gesamtkosten von 10 Mio. € und damit um 4,4 Mio. € höhere Kosten an. Auf das Jahr 2024 hochgerechnet ergeben sich Gesamtkosten⁶¹³ von 10,4 Mio. €.

⁶¹² Die Lebenszykluskosten betragen 24,6 Mio. € über einen Zeitraum von 50 Jahren. Die Variante Neubau sieht den Verkauf eines Gebäudes in der Obergasse und der alten Turn- und Festhalle vor.

⁶¹³ Indexiert auf das 4. Quartal 2024.

5.3 Bauplanung und Ausführungsstandards

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies den Brutto-Rauminhalt des geplanten Gebäudes Ende 2021 mit 7.152 m³ und die Nutzungsfläche mit 1.100 m² ⁶¹⁴ aus. Das Verhältnis von Brutto-Rauminhalt zu Nutzungsfläche betrug danach 6,5.

Das Verhältnis von Brutto-Rauminhalt zu Nutzungsfläche gibt Auskunft über die Wirtschaftlichkeit der Planung. Das Baukosteninformationszentrum der deutschen Architektenkammern (BKl) hat hierfür Kennwerte errechnet und veröffentlicht, bei deren Einhaltung eine Planung als wirtschaftlich gilt. Der Wert für Gemeindezentren mit mittlerem Standard beträgt danach 6,22 und mit hohem Standard 7,24. Nach den Angaben in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte die Planung also wirtschaftlich sein müssen.

Bei der Prüfung der Antragsunterlagen von Ende 2023 stellte der Rechnungshof fest, dass die Angaben fehlerhaft waren. Tatsächlich betrugen der Brutto-Rauminhalt 10.461 m³ ⁶¹⁵ und die Nutzungsfläche 1.052 m². Daraus ergibt sich ein Verhältnis zwischen Brutto-Rauminhalt und Nutzungsfläche von 9,94. Dieser Wert überschreitet die Kennwerte um 60 % (mittlerer Standard) bzw. 37 % (hoher Standard). ⁶¹⁶

Die Ursachen für die ungünstigen Kennwerte liegen in den großen Geschosshöhen der Vereinsräume im Erd- und im Obergeschoss, den unterschiedlich breiten, teilweise umlaufenden Kolonnaden mit einer Länge von ca. 90 m, den insgesamt großen Außenwandflächen und den großzügig geplanten Verkehrsflächen.

6 Neubau der Stadthalle Tivoli der Stadt Kastellaun

6.1 Allgemeines

Die Stadt Kastellaun beabsichtigt den Neubau der Stadthalle. Den Antragsunterlagen lag der Siegerentwurf eines Planungswettbewerbs zugrunde, dem das Preisgericht einen unkonventionellen Ansatz und die besondere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten testierte. Zugleich merkte es die Wirtschaftlichkeit der voraussichtlich erhöhten Investitions- und Nutzungskosten sowie die Verwendung verschiedener Baustoffe kritisch an.



Neubau der Stadthalle, Visualisierung der Eingangsfassade. Quelle: Planungsunterlagen des Architekturbüros.

⁶¹⁴ Nutzungsfläche 1-6.

⁶¹⁵ Geplanter Brutto-Rauminhalt (R + S): 10.461 m³. Brutto-Rauminhalt zur Nutzungsfläche Regelfall (R) einschließlich Sonderfall (S) der Raumumschließung. Die an drei Seiten der Festhalle geplante Kolonnade ist baukonstruktiv mit dem Bauwerk verbunden und stellt einen Sonderfall dar.

⁶¹⁶ e. b. d.

anteils aufrechterhält. In diesem Fall sei eine erneute Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt durch die Kommunalaufsicht erforderlich.⁶¹⁸ Ergänzend verwies das Ministerium auf die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungshoheit⁶¹⁹ und die damit einhergehende finanzielle Eigenverantwortung.⁶²⁰

7 Resümee und Empfehlungen

Eine bedarfsüberschreitende Planung von Nutzungsflächen, zu niedrige Kostenannahmen, Inkaufnahme hoher Gesamtkosten sowie Kostensteigerungen im Laufe der Projektierung und der Ausführung, wie sie bei den beispielhaft untersuchten Baumaßnahmen aufgetreten sind, stellen nach Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs keine Einzelfälle dar.

Zudem werden bauwerksdiagnostische Untersuchungen⁶²¹, die eine wichtige Voraussetzung für valide Kostenermittlungen und Kostensicherheit in der Baudurchführung sind, nur oberflächlich durchgeführt oder ganz unterlassen (Tz. 2.3).

Teilweise liegen die Ursachen in dem zu ambitionierten architektonischen Gestaltungswillen von kommunalen Bauherren. So entfernen sich beispielsweise die Bauplanung und die Baustandards bereits in der Projektierungsphase von den für Zweckbauten geltenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem Gebot einer zweckentsprechenden Bauplanung und Bauausführung. Dies kann im Rahmen der üblichen Projektvorbereitung oder im Verlauf von Planungswettbewerben erfolgen, teilweise verstärkt durch mangelnde Bauherrenkompetenz⁶²² (Tz. 2, 5 und 6).

Auf der Grundlage von sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nachvollziehbaren Investitionsentscheidungen sollten die Maßstäbe für die Bauplanungen konsequent an einem konkret ermittelten Bedarf und an einem daraus entwickelten Nutzungskonzept sowie an wirtschaftlichen Planungs- und Kostenkennwerten ausgerichtet werden.

Bauvorhaben unterliegen vielfältigen baulichen Anforderungen wie beispielsweise hinsichtlich Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Schallschutz, Brandschutz und Barrierefreiheit. Daher sollte ein nicht notwendiger Konstruktions- und Gestaltungsaufwand wie für kostenintensive Baumaterialien, Lufträume, großflächig verglaste Fassadenanteile, verglaste Panorama-Loggien oder aufwändige und pflegeintensive Fassaden, Aussichtsplattformen, große Raumhöhen u. ä. vermieden werden (Tz. 4, 5 und 6).

Die Vorhaltung von nicht erforderlichen Flächen widerspricht zudem den Klimaschutzzielen des Landes. Das Land hat mit seiner „4+1-Strategie“⁶²³ Instrumente entwickelt, um die für ganz Rheinland-Pfalz bis 2040 angestrebte Treibhausgasneu-

⁶¹⁸ § 25 Abs. 2 LFAG.

⁶¹⁹ Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG und Art. 49 Verf RP.

⁶²⁰ Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG.

⁶²¹ Beispielsweise zum Instandsetzungsbedarf, zu Schadensursachen, zur Tragfähigkeit, zum vorbeugenden baulichen Brandschutz, zum Schädlingsbefall und zu Schadstoffbelastungen.

⁶²² Siehe hierzu Nr. 4 Bauherrenaufgaben in Kommunen – Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen, Kommunalbericht 2018, Seite 90 ff.

⁶²³ Ministerratsbeschluss vom 12. September 2023 zur Umsetzung des Ziels der klimaneutralen Landesverwaltung.

tralität⁶²⁴ zu befördern. Eine der Säulen der „4+1-Strategie“ ist die Suffizienz. Danach sollen beispielsweise die Netto-Raumflächen⁶²⁵ von Gebäuden für Verwaltungs- und Bürotätigkeiten, die sich im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs LBB befinden, um einen Anteil von 20 % reduziert werden (Tz. 2, 3 und 4).

Die Bemühungen des Landes werden indes ad absurdum geführt, wenn die Kommunen gleichzeitig neue, nicht benötigte Flächen schaffen. Sie werden damit auch nicht ihrer Vorbildfunktion gerecht, die ihnen das Landesklimaschutzgesetz zuweist.⁶²⁶ Gerade das Vermeiden von Treibhausgasemissionen hat nach dem Gesetz oberste Priorität.⁶²⁷ Dem widerspricht die Schaffung neuer, nicht benötigter Flächen, die beim Bau und späteren Betrieb zusätzliche Emissionen verursachen.

Angesichts des großen Baubedarfs in den Kommunen hält es der Rechnungshof für notwendig, strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von Bauvorhaben anzulegen. Nur so können richtige Prioritäten gesetzt und Zuwendungsmittel sachgerecht verteilt werden. Zudem wird dadurch sichergestellt, dass die Kommunen über die gesamte Nutzungsdauer finanziell in der Lage sein werden, ihre Gebäude zu unterhalten.

Aufgrund von Feststellungen des Rechnungshofs haben die zuständigen Landesbehörden den kommunalen Antragstellern in der Vergangenheit Vorgaben zur Verbesserung der Qualität der Antragsverfahren und -unterlagen an die Hand gegeben.⁶²⁸ Zudem enthalten Rundschreiben sowohl zu größeren Umbau- und Sanierungsmaßnahmen wie auch zu kleinen kommunalen Hochbaumaßnahmen⁶²⁹ ergänzende Regelungen. Darüber hinaus halten die zuständigen Behörden Checklisten für die Beantragung von Zuwendungen vor.⁶³⁰

Die SGDen und die ADD stehen den kommunalen Antragstellern bereits in der Frühphase mit ihrem Beratungsangebot zur Verfügung. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs wird dieses Beratungsangebot teilweise nicht angenommen bzw. werden Empfehlungen nicht umgesetzt.

⁶²⁴ § 1 Abs. 2 LKSG.

⁶²⁵ Netto-Raumflächen = Nutzungsflächen + Technikflächen + Verkehrsflächen.

⁶²⁶ § 13 Abs. 2 LKSG.

⁶²⁷ § 5 LKSG.

⁶²⁸ Zum Beispiel: Zentraler Hochbauerlass (ZHE) des Ministeriums der Finanzen - Hinweise zur Anwendung im Hochbaubereich vom 17. Dezember 2024, Vollzug der Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) zu § 44 LHO, Teil I Anlage 1, - Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (ZBau), Az. 5125-0001#2024/0002-0401 4522.

⁶²⁹ Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport an die kommunalen Gebietskörperschaften, Zuwendungsanträge für größere Umbau- und Sanierungsmaßnahmen vom 5. Januar 2022, Az. 1130-0001#2021/0006-0301 335 und Förderung kleinerer kommunaler Hochbaumaßnahmen mit Zuwendungen bis 1,5 Mio. € vom 8. Dezember 2023, Az. 1130-0001#2023/0002-0301 385. Rundschreiben der ADD an die Kreisverwaltungen – Kommunalaufsichtsbehörde – Förderung kleinerer kommunaler Hochbaumaßnahmen mit Zuwendungen bis 1,5 Mio. € vom 9. August 2024, Az. 17 512/21a.

⁶³⁰ Checklisten der ADD, Homepage unter Förderungen im kommunalen Bereich bei Dorferneuerung bzw. Investitionsstock.