

Richtlinie zum Investitionscontrolling

1. Definition

Das Investitionscontrolling ist ein Instrument zur Optimierung von Investitionen durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen/ -vergleiche. Es dient insbesondere der Unterstützung (Informationsdokumentation und –aufbereitung) der Fachbereiche und der Verwaltungsführung.

Eine Investition ist die Verwendung finanzieller Mittel zur Beschaffung von Sachanlagen, die in der Bilanz in das Anlagevermögen aufgenommen und i.d.R. abgeschrieben werden.

Investitionsentscheidungen zählen zu den folgenschwersten Führungsentscheidungen, da sie weit in die Zukunft hinein wirken und in ihren wirtschaftlichen Konsequenzen nur in begrenztem Umfang korrigierbar sind.

Es ist stets zu prüfen, welche Finanzierungsform (PPP, Leasing, Kauf, KfW-Kredite etc.) und Beschaffungsform (Interkommunale Zusammenarbeit etc.) die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Bestehende Beschlüsse, Verträge und Vereinbarungen sind in regelmäßigen Abständen auf ihre Vorteilhaftigkeit hin zu überprüfen.

Die Höhe des bisherigen Standards ist grundsätzlich zu hinterfragen. Kostensteigerungen oder kostenintensive Planungsänderungen im Verlauf der Projekte sollen frühzeitig erkannt, bestenfalls vermieden und dokumentiert werden. Die Kostensicht beschränkt sich dabei nicht allein auf die Herstellungskosten. Besonders die im NKF transparent werdenden Ressourcenverbräuche unterstreichen deutlich, dass auch die Folgekosten mit betrachtet und bewertet werden müssen.

2. Grundlagen

Die Notwendigkeit der Prüfung der Wirtschaftlichkeit ergibt sich für die Städte und Gemeinden sowohl aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften als auch aus der Darlegungspflicht gegenüber den Steuerzahlern.

Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach hat am 2012 beschlossen, dass bei Investitionen oberhalb der in diesem Konzept unter 2.1 festgelegten Wertgrenzen bevor sie im Haushaltsplan ausgewiesen werden dürfen, zunächst gemäß § 14 GemHVO NRW (Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein Westfalen) die wirtschaftlichste Lösung ermittelt wird.

Jede geschätzt über den genannten Wertgrenzen liegende Investition, sowohl des Kernhaushalts als auch der Eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, soll begleitet werden. Dazu gehören auch Trägermodelle, Kooperationen mit privaten Dritten, Zuschüsse für Förderung von Investitionen bei Dritten, ob sie in konventioneller Zusammenarbeit bzw. Beauftragungen stattfinden oder in Form von PPP-Modellen umgesetzt werden.

2.1 Wertgrenzen

Die **Wertgrenzen** belaufen sich auf:

- **100.000 Euro** brutto bei beweglichen Wirtschaftsgütern und
- **500.000 Euro** brutto bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern im Kernhaushalt und
- **1 Mio.Euro** brutto bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern einer Eigenbetriebsähn. Einrichtung.

2.2 Ermächtigung / Ausnahmen / Service

Ermächtigung:

Das Zentrale Controlling trifft keine Entscheidungen, es spricht nur steuerungsunterstützende Empfehlungen aus.

Das Zentrale Controlling hat die Aufgabe je Investitionsmaßnahme, mindestens einen Wirtschaftlichkeitsvergleich und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand der von den Fachbereichen mitgeteilten Werte zu fertigen und ggf. ein Resümee zu erstellen.

Dies gilt nicht für solche Investitionen, bei denen es nachweislich keine Alternative gibt; hier haben die (bau-)ausführenden Fachbereiche die Verpflichtung gemäß dieser Richtlinie die gesetzlichen Vorschriften der § 14 in Verbindung mit § 33 GemHVO zu erfüllen, zu dokumentieren und die Maßnahme entsprechend umzusetzen.

Weiter werden im Rahmen dieses Konzeptes auch Wirtschaftlichkeitsvergleiche aller Art als **Serviceleistung** im Rahmen der Kapazitäten des Zentralen Controlling angeboten. Dazu gehört z.B. auch die Betrachtung, ob eine Reparatur oder eine Instandhaltung die wirtschaftlichere Alternative ist.

Die **Eigengesellschaften** der Stadt Bergisch Gladbach und die **AöR** (Anstalt des öffentlichen Rechts) sollen beim Zentralen Controlling Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne dieser Richtlinie anfordern.

3. Umsetzung / Ablauf

3.1. Jährliche Übersichtsliste

Die (Fach-)Bereiche haben zu Beginn des Jahres in eine jeweils aktualisierte **Übersichtsliste** Eintragungen vorzunehmen, die die Investitionsmaßnahmen des Folgejahres/der Folgejahre betreffen und im Haushaltsplan veranschlagt werden sollen.

Die jährliche Übersichtsliste der Investitionsmaßnahmen inkl. der bereits begleiteten Maßnahmen wird vom Zentralen Controlling zur Verfügung gestellt.

Die Fachbereiche ergänzen zu den dort vom Zentralen Controlling bereits vorab eingetragenen Maßnahmen:

- a) Geplante, aber bisher nicht abgebildete Maßnahmen, die für das Investitionscontrolling vorgesehen sind. (Insbesondere sollten hier auch die Bauleitplanverfahren zwecks frühzeitiger Einbindung aufgeführt werden.)
- b) Investitionen über den Wertgrenzen, die nicht in das Investitionscontrolling aufgenommen werden sollen mit Begründung (die Ausnahmen siehe 2.2).

Die Übersichtsliste der Investitionsmaßnahmen wird dem Verwaltungsvorstand über das Zentrale Controlling zur Entscheidung vorgelegt.

Der Verwaltungsvorstand entscheidet dann jährlich, inwieweit er der Aufteilung der Investitionsmaßnahmen durch die Fachbereiche in Investitionsmaßnahmen, die vom Zentralen Controlling begleitet werden sollen und Ausnahmen, folgen möchte und kann Änderungen vornehmen.

3.2. Begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Resümee

Dem Regelungsgehalt des § 14 GemHVO, welcher vor Veranschlagung im Haushalt das Ermitteln der wirtschaftlichsten Lösung verlangt, wird wie folgt Rechnung getragen:

1. Die Investitionsmaßnahmen werden auf ihre Wirtschaftlichkeit hin, durch einen 1. Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Basis von Schätzwerten, d.h. mindestens Kostenschätzung, wenn möglich Kostenberechnung inkl. Folgekosten, vor Einstellung in den Haushaltsplan untersucht, auch durch den Vergleich von Alternativen.
2. Nach Erkenntnis der genaueren Kosten, d.h. mindestens Kostenberechnung, wenn möglich Kostenanschlag inkl. Folgekosten wird vor der Auftragsvergabe/Bestellung eine 2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt.

Nach Fertigstellung/Anschaffung wird für die Investitionsmaßnahme bei über 10%-iger Abweichung der Kosten, d.h. Kostenfeststellung zur 2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Zentrale Controlling ein **Resümee** erstellt. Die entsprechenden Abweichungsgründe sind bei Entstehen vom Fachbereich umgehend dem Zentrale Controlling zu melden (z.B. Kostensteigerungen, Umplanungen, Massenmehrungen, Nachtragsleistungen).

Eine Kopie der gefertigten Unterlagen erhält das Rechnungsprüfungsamt jeweils zur Kenntnis.

3.3. Inhalte Wirtschaftlichkeitsvergleich, -untersuchung

Nach § 14 GemHVO soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten nach § 33 Abs. 2 und 3 GemHVO und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden. Kriterien für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind Nachvollziehbarkeit, Belastbarkeit und Aussagefähigkeit.

Die/der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung / -vergleich gliedert sich grundsätzlich in drei Module:

1. Aufnahme der Ist-Situation durch den Fachbereich:
 - Zustandsbeschreibung
 - Identifikation der wesentlichen Aufgaben (projektbezogener Rahmen / Zielsetzung)
 - Datenerhebung Kosten nach dem Minimumprinzip, welches besagt, dass die berechnete Nutzerforderung mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erzielen ist.
 - Prüfung der Daten auf Vollständigkeit und Plausibilität. Im Falle fehlender Daten: Erhebung anhand statistischen Materials, plausibler Schätzungen oder Erfahrungswerten
2. Projektmöglichkeiten entwickeln durch den Fachbereich in Zusammenarbeit mit dem Zentralen Controlling und ggf. der Leitung des Fachbereichs Finanzen oder dem/der beauftragten Vertreter/in:
 - einheitliche Qualitätsstandards/Notwendigkeiten festlegen
 - Haushaltsauswirkungen/Liquiditätsbelastungen/Finanzierungsalternativen darstellen
3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Zentrale Controlling in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich auf Grundlage der vom Fachbereich gelieferten Daten zunächst auf Grund von Schätzwerten, Kostenschätzung, Kostenberechnung (1. Vergleich), dann auf der Basis der Auftragsvergabe-/Bestellwerte, Kostenberechnung, Kostenanschlag (2. Untersuchung):
 - Aufbereitung und Anpassung der vom Fachbereich gelieferten Datengrundlage
 - Herstellung von Vergleichbarkeit

- Bei privatwirtschaftlicher Realisierungsvariante sind die Kosten des privatwirtschaftlichen Angebotes zu prognostizieren (einschließlich Effizienzvorteilen z.B. Baukosten, Bauzeitreduzierung, Bauunterhaltungskosten, Betriebskosten) und die bei der Stadt verbleibenden Ausgaben (z.B. Beratungs- Rechtsanwaltskosten, Vertragscontrolling) mit zu berücksichtigen
- Risikoanalyse: (Identifikation, Klassifikation, Zuordnung und Bewertung)
Entwicklung objektiver oder zumindest subjektiver Wahrscheinlichkeiten für das Eintreten alternativer Zielwerte ggf. in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich.
Primärrisiken: Baukostenüberschreitung, Bauzeitverlängerung, Betriebskostenüberschreitung, Unterhaltskostenüberschreitung (Abweichung zum Erwartungswert und Eintrittswahrscheinlichkeit)
- Dynamische Investitionsrechnung:
Der unterschiedliche Anfall der Zahlungen während des Investitionszeitraumes wird durch die Berücksichtigung der Zinseszinsrechnung explizit einbezogen. Finanzmathematisch betrachtet entspricht dieses Vorgehen der Barwertmethode (einem Verfahren der Kapitalwertmethode), einem dynamischen Investitionsrechenverfahren. Der Vergleich der Barwerte ergibt die wirtschaftlichste Realisierungsform. Sollte die Barwertmethode im Einzelfall nicht die geeignete Methode darstellen, so kann auch, mit entsprechender Begründung, ein anderes Verfahren herangezogen werden
- Da Prognosen im Allgemeinen und Risikobewertungen im Besonderen auf Annahmen beruhen, die wiederum Unsicherheiten unterliegen, wird evtl. mit dem Instrument der Sensitivitäts- und Szenarioanalyse die Stabilität der Ergebnisse aus der Barwertberechnung geprüft und die Szenarien „best case“ und „worst case“ entwickelt.

4. Hilfsgerüst Projektphaseneinteilung

Um den Planungs- und Durchführungsprozess innerhalb der einzelnen Investitionsmaßnahmen leichter betrachten zu können ist als Hilfsgerüst das Verfahren bei Investitionen in 3 Projektphasen (siehe Anlage) aufgliedert:

1. Phase: Vorbereitung (u.a. Wirtschaftlichkeitsvergleich lt. 3.2 Nr. 1)
2. Phase: Planungsphase (u.a. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lt. 3.2 Nr. 2)
3. Phase: Umsetzung. (u.a. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen eines Resümees)

Im Rahmen der Genehmigung am Ende der 1. Phase entscheidet der Kämmerer über die Mitteleinstellung in den Haushaltsplanentwurf.

Im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen sind die vorgenannten Mittel nur verfügbar in Höhe dem gegebenenfalls erforderlichen Aufwand zur Erstellung der Entwurfsplanung.

Nach der 2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheidet die Politik über die Gesamtmaßnahme und dadurch auch über die Freigabe der Restmittel (Maßnahmebeschluss).

5. Inkrafttreten

Diese Richtlinie wurde vom Zentralen Controlling in Kooperation mit dem Rechnungsprüfungsamt erarbeitet, vom Verwaltungsvorstand und den Fachbereichsleiter/innen beraten und am vom Rat der Stadt Bergisch Gladbach beschlossen.

Dieses Konzept tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft.

Zeitgleich wird das Konzept über die Einführung eines Investitionscontrollings vom 16.03.2010 außer Kraft gesetzt.

Bergisch Gladbach, den2013

Lutz Urbach

Bürgermeister

Anlagen:

Projektphaseninhalte

Die Prüfungsinhalte der einzelnen Phasen sind in den folgenden Punkten möglichst vollständig erfasst. Im Bedarfsfall können weitere Prüfungskriterien aufgenommen werden oder entfallen.

Federführung:

Die Federführung hat der Bedarfsfachbereich und ggf. andere Organisationseinheiten (aufgrund der vorhandenen Fachkenntnisse) für den gesamten Prozess.

a) 1. Phase

Vorbereitung:

Die Anregung erfolgt durch den Bedarfs-Fachbereich oder politische Gremien

Grundlagenermittlung/Grundaussagen zu:

- Projektdefinition/Zielsetzung
mit Aussagen zu: Zweck, Konzeption, Bedarfsprüfung, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Rentabilität, stadtpolitische Kriterien > z.B. Pflichtaufgabe, Aufzählung von Verbesserungen
- Standortanalyse
mit Aussagen zu: Städtebau, Baurecht, Alternativen, Umwelt
- Wirtschaftliche Alternativen / Finanzierungsform
mit Aussagen zu: Eigeninvestition, Anmietung, Eigen- oder Fremdplanung / Aufgabenerfüllung durch Dritte
- Träger der Einrichtung / Betreiber
- Förderungsmöglichkeiten
- Schätzungen der Gesamtkosten und Folgekosten
mit Aussagen zu: Kapitalkosten, Abschreibungen, Personalkosten, Steuern, Betriebskosten, Bauunterhaltung / Unterhaltungskosten
- Schätzung des Mittelbedarfes (Gesamtkosten und Folgekosten) mit Aussagen zur Finanzierungsform

Ergebnis:

Bedarfsanerkennung /-ablehnung

1. Wirtschaftlichkeitsvergleich auf Basis von Schätzwerten, mindestens Kostenschätzung, möglichst Kostenberechnung

Entscheidung:

Entscheidung über Einstellung im Haushaltsplanentwurf durch den Kämmerer

In dieser Phase erfolgen die Zielformulierung bezüglich Qualität, Ausstattung, Wirtschaftlichkeit etc. und daran anschließend 1. Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Basis von Schätzwerten, mindestens Kostenschätzung, möglichst Kostenberechnung. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit zwischen dem Zentralen Controlling und dem zuständigen (federführenden) Fachbereich. So sind in dieser Phase die größten Sparerfolge möglich. Gleichzeitig wird die für das Projekt bedeutsamste Entscheidung getroffen. Die Veranschlagung im Haushaltsplan darf erst nach dieser Phase erfolgen.

b) 2. Phase

Planungsphase:

- Es erfolgte die Haushaltsetatisierung nach der 1. Phase

Aussagen zu:

- Prüfung von Planungsalternativen
- Grundstücksfestlegung
- Ermittlung des Flächen- und Raumvolumens
- Festlegung des Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramms
- Fortentwicklung der Kostenermittlung: Kosten- und Folgekostenberechnung
- Aktualisierung und Festlegung des Mittelbedarfs- und Finanzierungsplans
- Ausführungsplanung
- Bauzeitplan
- Ggf. Förderanträgen

Ergebnis:

2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Basis der Auftragsvergabe- /Bestellwerte, mindestens Kostenberechnung, möglichst Kostenanschlag

Entscheidung:

Maßnahmebeschluss durch die Politik und damit die Inhaltliche- und die Restfinanzierungsfreigabe

Das Zentrale Controlling erhält Informationen zu aktuellen Kosten, Folgekosten, Mittelbedarf und Zuschüssen zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe/der Bestellung. Die 2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird erstellt.

c) 3. Phase

Umsetzung:

Aufgaben:

- Fortentwicklung und Aktualisierung des Bauzeitenplanes
- Ausschreibung
- Vorlage der Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes
- Beauftragung /Bestellung/Fertigung
- Fortentwicklung der Kostenermittlung: Kostenanschlag und Folgekostenanschlag
- Schlussabrechnung
- Kostenfeststellung
- Auswertung

Ergebnis:

Gegebenenfalls Resümee durch das Zentrale Controlling

Das Zentrale Controlling erstellt anhand der vom Fachbereich gelieferten Abweichungsbegründungen ein Resümee bei mehr als 10%-iger Abweichung zur 2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dieses beinhaltet auch eine kritische Würdigung des Planungsprozesses und eine Dokumentation des Planungs- und Ausführungsprozesses.

Im Rahmen der unterjährigen Controlling-Berichte wird darüber hinaus eine Prognose der investiven Tätigkeiten erfolgen.