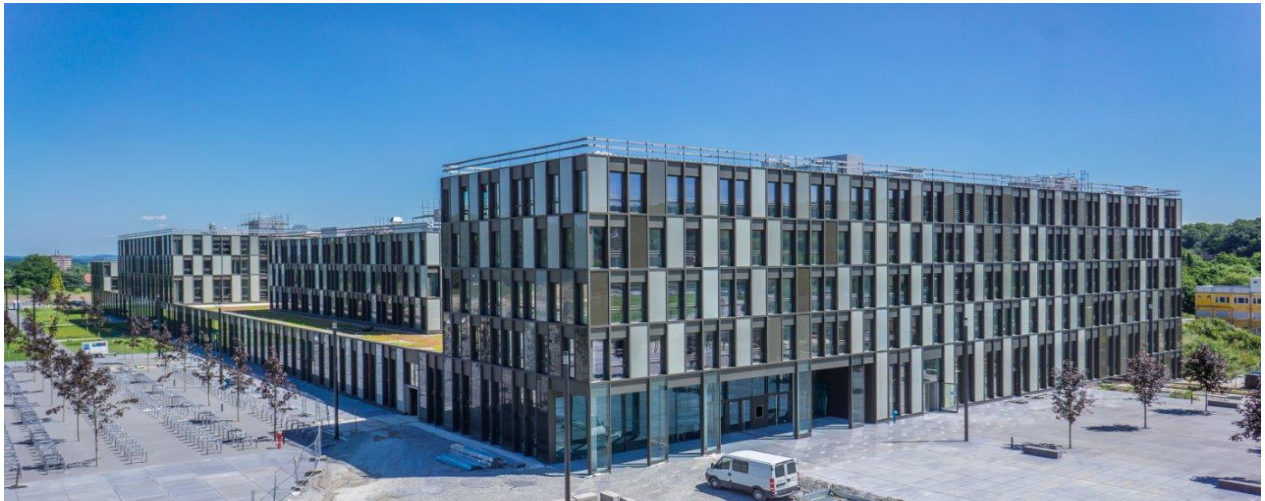




# Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

## Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO

über die Prüfung von Baumaßnahmen  
aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm



Quelle: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen/PHT Airpicture

## Ersatzneubau Hochschulcampus Nord für die Fachhochschule Bielefeld

G. K. - 172 E 7 - 196

Düsseldorf, den 09.02.2016

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Wesentliche Feststellungen</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Kurzdarstellung des Projektverlaufs</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Neubauentscheidung</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Projektanmeldung und Abschluss der Modernisierungsvereinbarung</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Investitionsentscheidung des Verwaltungsrats</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>Planungs- und Bauablaufstörungen</b>	<b>30</b>
<b>7.1</b>	<b>Ersteinrichtungsplanung</b>	<b>31</b>
<b>7.2</b>	<b>Gründung und Rohbau</b>	<b>36</b>
7.2.1	Grundlagenermittlung vor Ausschreibung der Rohbauarbeiten	37
7.2.2	Zeitliche und finanzielle Auswirkungen	38
<b>7.3</b>	<b>Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung</b>	<b>42</b>
<b>7.4</b>	<b>Reaktion der Fachaufsicht</b>	<b>43</b>
<b>8</b>	<b>Kostenentwicklung</b>	<b>45</b>
<b>8.1</b>	<b>Kostenprognosen</b>	<b>45</b>
<b>8.2</b>	<b>Erster und zweiter Nachtrag an den Verwaltungsrat</b>	<b>48</b>
8.2.1	Höhe der Nachträge	49
8.2.2	Begründung des ersten Nachtrags	52
8.2.3	Begründung des zweiten Nachtrags	53
<b>8.3</b>	<b>Reaktion der Fachaufsicht</b>	<b>56</b>
<b>9</b>	<b>Verstoß gegen die Modernisierungsvereinbarung</b>	<b>58</b>
<b>10</b>	<b>Fazit</b>	<b>64</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AnwVOBLB	Anweisung über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BLB-NL	BLB Niederlassung Bielefeld
BLB-Z	BLB Zentrale
BZZ	Bauzeitinsen
FH	Fachhochschule
FM	Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
GB EM	Geschäftsbereichsleitung Eigentumsmanagement
HG	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen
HIS	Hochschul-Informationen-System GmbH
HKoP	Hochschulausbaukonsolidierungsprogramm
HMoP	Hochschulmodernisierungsprogramm
HNF	Hauptnutzfläche
KG	Kostengruppe/n
KU-Bau	Kostenunterlage Bau
LHO	Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen
LRH	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen
VR	Verwaltungsrat
VRC	Verwaltungsratscontrolling
VV	Verwaltungsvorschrift/en

## 1 Wesentliche Feststellungen

Die Errichtung des Ersatzneubaus für die Fachhochschule (FH) Bielefeld durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) hat zu einer Steigerung der genehmigten Gesamtkosten um rd. 118,35 Mio. € von ursprünglich 161,57 Mio. € auf aktuell rd. 279,92 Mio. €<sup>1</sup> geführt. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rd. 73,25 v. H. Der BLB NRW hat im Jahr 2013 auf das Investitionsprojekt eine außerplanmäßige Abschreibung in Höhe von 75 Mio. € vorgenommen. Mit der Übergabe des Ersatzneubaus im Juli und August 2015 ist der zwischen dem BLB NRW, der FH Bielefeld, dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWF)<sup>2</sup> ursprünglich für den Ersatzneubau vereinbarte Fertigstellungstermin zum 31.07.2013 um rd. zwei Jahre überschritten worden.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hierzu folgende Feststellungen getroffen:

- Weder der BLB NRW noch die FH Bielefeld als künftige Nutzerin des Neubaus führten vor der Entscheidung, einen zentralen Ersatzneubau zu errichten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch (Punkt 4).
- Das Ersatzneubauprojekt für die FH Bielefeld wurde als sog. 1A-Maßnahme in das Hochschulmodernisierungsprogramm (HMoP) aufgenommen, obwohl die hierfür vom MIWF festgelegten Voraussetzungen – Planungsbeginn und Aussicht auf kurzfristig vorliegende sichtbare Ergebnisse – nicht vorlagen. Hierdurch ermöglichten die am Anmeldeverfahren zum HMoP beteiligten Ministerien, das FM und das MIWF, dass gegenüber dem BLB NRW ein erheblicher Zeit- und Rechtfertigungsdruck aufgebaut werden konnte (Punkt 5).

---

<sup>1</sup> Zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen Mitte September 2014 beliefen sich die genehmigten Gesamtkosten des Projekts noch auf 259,13 Mio. €. Durch Genehmigung eines dritten Nachtrags am 16.12.2014 und eines vierten Nachtrags am 31.08.2015 erhöhten sich die genehmigten Gesamtkosten des Projekts auf rd. 279,92 Mio. €.

<sup>2</sup> Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit beibehalten.

- Der BLB NRW konnte sich im Anmeldeverfahren zum HMoP mit seinen bau- fachlichen und -planerischen Bedenken gegen das auf ein Mindestmaß herunter- gerechnete Budget von 154 Mio. € gegenüber den beteiligten Ministerien nicht durchsetzen. Damit fehlten ihm von vornherein Möglichkeiten, Mehrkosten im Projekt durch Einsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Er ist mit dem Abschluss der Modernisierungsvereinbarung ein erhebliches Refinanzierungsrisi- ko eingegangen (Punkt 5).
- Der Verwaltungsrat (VR) des BLB NRW genehmigte das Projekt, obwohl es sich erst in der Vorplanungsphase befand und ihm die für eine Genehmigung eines Investitionsprojekts notwendigen Unterlagen nicht vorgelegt wurden. Der damals zuständige Geschäftsführer des BLB NRW wies dabei gegenüber dem VR weder auf den eingeschränkten Planungsstand des Projekts noch auf das in dem Kos- tenrahmen der Modernisierungsvereinbarung liegende erhebliche Refinanzie- rungsrisiko für den BLB NRW hin (Punkt 6).
- Der BLB NRW veröffentlichte die Ausschreibungen zu den Vergabeeinheiten „Heizung, Klima, Lüftung, Sanitär“ und „Elektroarbeiten“, ohne dass der Bedarf der FH Bielefeld und ihre Anforderungen an die Ersteinrichtung des Ersatzneu- baus feststanden. Dies wirkte sich in einer verlängerten Bauzeit und erheblichen Kostensteigerungen in den genannten Gewerken aus und hatte zudem weitrei- chende Folgen für den gesamten Projektverlauf (Punkt 7.1).
- Der BLB NRW veröffentlichte die Ausschreibung zum Gewerk „Rohbau mit Grün- dung“, obwohl er auf der Grundlage der bis dahin durchgeführten Bodengrundun- tersuchungen um den problematischen Baugrund wusste und obwohl die Ergeb- nisse einer vom Bodengutachter empfohlenen weiteren Erkundungsuntersuchung zu diesem Zeitpunkt nicht vorlagen. Er konnte damit die im Rahmen dieser Aus- schreibung zu definierenden Leistungen und den entsprechenden Leistungszeit- raum nicht genau bestimmen. Auf diesem Wege ist der BLB NRW das Risiko eingegangen, dass es bei dem Gewerk zu Nachträgen, Behinderungsanzeigen und Bauzeitverzögerungen kommt. Die hiermit verbundenen Auswirkungen auf die Folgegewerke und das wegen des engen Budgetspielraums erhebliche Refi- nanzierungsrisiko mussten dem BLB NRW bewusst sein (Punkt 7.2).

- Die Niederlassung Bielefeld des BLB NRW (BLB-NL) hat ihre Projektleitungsaufgaben nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen. Es ist nicht erkennbar, in welchem Verhältnis die Kostenübersichten des vom BLB NRW beauftragten Projektsteuerers zu den Kostenprognosen der BLB-NL für das sog. Verwaltungsratscontrolling (VRC) standen. Aus der beim BLB NRW vorgefundenen Datenlage ließ sich zu keinem Stichtag erkennen, welchen Gesamtkostenstand das Projekt hatte (Punkt 8.1).
- Die Höhe der von der Geschäftsführung des BLB NRW beim VR gestellten Nachträge lässt sich zum jeweiligen Zeitpunkt der Nachtragsaufstellung weder aus den Kostenprognosen der BLB-NL noch aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers ableiten. Einzelne der in den Nachträgen enthaltenen Positionen sind auch inhaltlich nicht nachvollziehbar. Wegen dieser Intransparenz hat der LRH Zweifel, ob die Berichterstattung gegenüber dem VR vollständig und sachlich richtig war (Punkt 8.2).
- Gegen die Verfahrensregelungen der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung haben der BLB NRW, das MIWF und die FH Bielefeld im gegenseitigen Einverständnis verstoßen und das Bauprojekt vorangetrieben, obwohl die in den Verfahrensregelungen genannten Planungs- und Realisierungsgrundlagen nicht abschließend vorlagen.

Der BLB NRW hat dabei nicht auf der Einhaltung der auch seine Interessen schützenden Verfahrensregelungen bestanden, sondern hat diese Interessen dem vom MIWF und der FH Bielefeld priorisierten Fertigstellungstermin untergeordnet.

Das MIWF und die FH Bielefeld haben bis zuletzt an der Einhaltung des Fertigstellungstermins zum Wintersemester 2013/2014 festgehalten und insoweit die mit dem BLB NRW vereinbarten Verfahrensregelungen nicht beachtet. Sie sind daher neben dem BLB NRW mitverantwortlich für die im Projekt eingetretenen erheblichen Planungs- und Bauablaufstörungen (Punkt 9).

Der BLB NRW und das FM haben die vorstehenden Feststellungen des LRH im Wesentlichen eingeräumt. Sie haben in ihren Stellungnahmen versichert, dass vor allem die

zur Umsetzung des Eckpunktepapiers zur Neuausrichtung angestellten Überlegungen und aktuell erarbeiteten Regelwerke geeignet sein werden, die Stellung des BLB NRW im Bauprozess zu stärken und einem Teil der in diesem Prüfungsverfahren festgestellten Probleme entgegenzuwirken.

Unter Hinweis auf die unter Punkt 9 dargestellten Verstöße gegen die Verfahrensregelungen zum HMoP hat der LRH darauf hingewiesen, dass er die Schaffung von verbindlichen (Neu)Regelungen allein für nicht ausreichend erachtet. Der LRH hält es für mindestens genauso wichtig, dass im Zuge der Neuausrichtung auch Mechanismen entwickelt werden, um die Einhaltung dieser Regelungen sicherzustellen. Denn neue Regelungen können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn sie auch von allen Verfahrensbeteiligten „gelebt“ werden, ihre Anwendung BLB-intern sichergestellt ist und durch den VR und letztlich das FM kontrolliert wird (Punkt 10).

## **2 Vorbemerkungen**

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des LRH die Planung und Errichtung eines Ersatzneubaus für die FH Bielefeld geprüft. Hierbei handelte es sich um eine Baumaßnahme aus dem HMoP. Ziel der Prüfung war, festzustellen, wie die zwischen dem BLB NRW, dem FM, dem MIWF und der FH Bielefeld geschlossene Modernisierungsvereinbarung umgesetzt wurde. Im Rahmen der Prüfung hat der LRH die Planung und Durchführung der Baumaßnahme untersucht. Gleichzeitig hat er untersucht, welche wirtschaftlichen Auswirkungen mit der Maßnahme für den BLB NRW verbunden waren.

Die im Rahmen der Prüfung getroffenen Feststellungen hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen vom 21.09.2015 dem BLB NRW, dem FM und dem MIWF übersandt und diese um Stellungnahme zu den sie betreffenden Feststellungen gebeten. Der BLB NRW hat mit Schreiben vom 20.11.2015, das FM und das MIWF haben mit Schreiben jeweils vom 18.11.2015 Stellung genommen. Auf diese Stellungnahmen hat der LRH mit Schreiben vom 08.12.2015 erwidert.

Der Schriftwechsel mit dem FM und dem BLB NRW dauert an.

## **3 Kurzdarstellung des Projektverlaufs**

Die Fachbereiche der FH Bielefeld waren im Stadtgebiet von Bielefeld an fünf verschiedenen Standorten untergebracht. Die nicht eigens für die FH errichteten Liegenschaften waren dabei zum Prüfungszeitpunkt mindestens 40 Jahre alt. Zentrale Einrichtungen wie z. B. die Bibliothek und die Datenverarbeitungszentrale befanden sich an allen Standorten.

2006 hatte der BLB NRW gemeinsam mit der Universität Bielefeld, der FH und der Stadt Bielefeld ein Konzept für die Entwicklung des Hochschulstandortes Bielefeld entwickelt, das u. a. das Ziel formulierte, die FH Bielefeld an einem Ort in unmittelbarer Nachbarschaft zur Universität Bielefeld zu zentralisieren. Anschließend führte der BLB NRW im Jahr 2007 in Kooperation mit der Universität, der FH und der Stadt Bielefeld



einen städtebaulichen Wettbewerb zur „Entwicklung einer städtebaulich und freiraumplanerischen Konzeption für den neuen Hochschulcampus ‚Lange Lage‘ Bielefeld“ durch. In den Auslobungsunterlagen zu diesem Wettbewerb wies der BLB NRW u. a. darauf hin, dass die bisher dezentral im Stadtgebiet verteilte FH Bielefeld auf dem Hochschulcampus einen neuen Standort erhalten soll. Auf der Grundlage der Ergebnisse des städtebaulichen Wettbewerbs und eines von der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) erstellten Raum- und Funktionsprogramms für die FH Bielefeld lobte der BLB NRW im Juni 2008 den Generalplanerwettbewerb „Neubau Campus Fachhochschule Bielefeld am Standort ‚Lange Lage““ aus. Nach Abschluss dieses Wettbewerbs im März 2009 beauftragte der BLB NRW den Bieter B als Generalplaner. Dessen Entwurf hatte das im Wettbewerb tätige Preisgericht dem BLB NRW auch zur Realisierung empfohlen.

Basierend auf den Ergebnissen des Generalplanerwettbewerbs stellte die BLB-NL im April 2009 den BLB-internen Antrag auf Planungsfreigabe für das Projekt „Neubau der Fachhochschule Bielefeld“ bei der BLB Zentrale (BLB-Z). Den Antrag gab der Portfolio-Ausschuss der BLB-Z unter Beteiligung des zuständigen Geschäftsführers des BLB NRW im Mai 2009 mit geschätzten Projektgesamtkosten von rd. 186,86 Mio. € unter Auflagen<sup>3</sup> frei.

Anfang Juli 2009 wurde das Projekt mit Gesamtkosten von 154 Mio. € in das von der Landesregierung Ende des Jahres 2008 beschlossene HMoP aufgenommen. Der genannte Kostenrahmen wurde auf der Grundlage der von der Bauministerkonferenz beschlossenen Kostenrichtwerte für Hochschulgebäude ermittelt und beinhaltete zusätzliche Ansätze für „Tiefgarage“ und „Pfahlgründungen“. Der BLB NRW, das MIWF und das FM legten als Beteiligte des HMoP-Anmeldeverfahrens fest, dass das Projekt zu denjenigen Maßnahmen zählt, bei denen bereits mit der Planung begonnen worden und deswegen anzunehmen sei, dass hier innerhalb kurzer Zeit mit sichtbaren Ergebnissen gerechnet werden könne (sog. „1A-Maßnahmen“). Mit der am 21.09.2009 zwischen dem BLB NRW, dem MIWF, dem FM und der FH Bielefeld abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarung vereinbarten die Beteiligten, innerhalb des Kostenrahmens von 154

---

<sup>3</sup> Im Rahmen der Sitzung hatte die BLB-NL darauf hingewiesen, dass die im Entwurf vorgesehene Fassadenausführung aus Kostengründen überarbeitet werde. Dementsprechend wurde die weitere Planung unter der Auflage genehmigt, die geänderte Fassadenausführung der BLB-Z vor Einreichung eines Durchführungsantrags vorzustellen.

Mio. € einen Ersatzneubau für die FH Bielefeld zu errichten, der bis zum 31.07.2013 fertiggestellt sein sollte.

Bereits einen Tag später, am 22.09.2009, befasste sich der VR des BLB NRW mit dem „Ersatzneubau Campus-FH (FH Bielefeld)“ als einer von insgesamt acht sog. vorgezogenen Maßnahmen. Er genehmigte das Projekt mit Gesamtkosten von 161,57 Mio. €.

Zur Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Bauherrenaufgaben hatte der BLB NRW bereits im August 2009 eine Unternehmensberatungsgesellschaft mit der Projektsteuerung beauftragt.<sup>4</sup>

Im Juni 2010 legten der BLB NRW und die FH Bielefeld gemeinsam die Kostenunterlage Bau (KU-Bau) beim MIWF und beim Bauministerium vor. Die in dem Antrag enthaltene Kostenzusammenstellung wies Gesamtherstellkosten<sup>5</sup> der Maßnahme in Höhe von rd. 152,57 Mio. € und Umzugskosten in Höhe von 1,44 Mio. € aus. Nachdem das Bauministerium im August und September 2010 baufachliche Stellungnahmen zu der KU-Bau abgegeben hatte, genehmigte das MIWF im November 2010 und ergänzend im Juli 2012 die KU-Bau mit Gesamtkosten in Höhe von 152,56 Mio. €.

Schon im Oktober 2010 hatte der BLB NRW unter dem Zeitdruck der geplanten Fertigstellung zum Wintersemester 2013/2014 mit den Erdarbeiten begonnen und auch andere Vergabeeinheiten wie beispielsweise die Vergabeeinheit „Rohbau I mit Gründung“ bereits ausgeschrieben.

In der Realisierungsphase des Projekts kam es zu zahlreichen Störungen im Bauablauf, die auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen waren. Die Bauablaufstörungen führten im Ergebnis dazu, dass der in der Modernisierungsvereinbarung genannte Fertigstellungstermin nicht haltbar war und erhebliche, für den BLB NRW nicht refinanzierbare Mehrkosten entstanden.

---

<sup>4</sup> Nach § 3 Nr. 3.1 des Projektsteuerungsvertrages i. V. m. Anlage 1 zum Vertrag beauftragte der BLB NRW die Gesellschaft u. a. mit der Kostenplanung, der Kostensteuerung sowie der Kontrolle hinsichtlich Kosten und Terminen.

<sup>5</sup> Kostengruppe (KG) 200 bis 700 nach DIN 276 „Kosten im Bauwesen – Teil 1: Hochbau“ Stand Dezember 2008. In dem Ansatz der KG 700 sind dabei auch Ansätze des BLB NRW für die von ihm definierten KG 910 (eigene Honorare des BLB NRW) und KG 920 (Honorare externer Planer) enthalten.

Einen ersten Nachtrag legte die Geschäftsführung des BLB NRW dem VR zu seiner Sitzung am 13.12.2011 vor. Mit diesem Nachtrag machte sie Mehrkosten in Höhe von 32,78 Mio. € geltend, von denen 23,82 Mio. € in der Nachtragsvorlage als nicht refinanzierbar ausgewiesen wurden. Im Januar 2012 genehmigte der VR diesen Nachtrag im Umlaufverfahren. Die vom VR genehmigten Gesamtkosten des Projekts beliefen sich seitdem auf 194,38 Mio. €. <sup>6</sup>

Im Herbst 2013 potenzierten sich die Probleme im Projekt, die BLB-NL fürchtete sogar einen kompletten Projektstillstand. Im Bericht zur 58. Sitzung des VR im Dezember 2013 nannte die Geschäftsführung als Ursachen hierfür eine mangelhafte Baugrunduntersuchung, einen eingetretenen Zeitverzug bei den Gründungs- und Rohbauarbeiten mit unmittelbaren Auswirkungen auf alle beauftragten Folgegewerke, einen nicht abschließend definierten Nutzerbedarf sowie Defizite im Leistungsstand des Gewerks „Elektroarbeiten“. Der BLB NRW beauftragte daher die schon mit der Projektsteuerung beauftragte Unternehmensberatungsgesellschaft auch mit dem sog. Claim-Management. <sup>7</sup> In dieser Funktion zeigte die Gesellschaft Handlungsalternativen auf, unter denen die Maßnahme weitergeführt werden konnte. Der BLB NRW entschied sich für eine Variante, bei der die Leistungserbringung gegenüber der Anspruchssicherung priorisiert werden sollte. Der beauftragte Claim-Manager prognostizierte für diese Variante eine Fertigstellung zum 30.06.2014.

Nachdem der ehemals zuständige Geschäftsführer des BLB NRW den VR noch im Rahmen des Quartalsberichts zum 30.06.2013 darauf hingewiesen hatte, dass „er zu dem Projekt derzeit keinen Fertigstellungstermin prognostizieren und keine Kostenschätzung wagen könne, weshalb dem Verwaltungsrat derzeit kein Nachtrag zu Genehmigung vorgelegt werde“ <sup>8</sup>, stellte die Geschäftsführung des BLB NRW am 20.12.2013 einen zweiten Nachtrag auf. Hiermit beantragte sie beim VR die Genehmi-

---

<sup>6</sup> Entgegen der ersten Genehmigung des Projekts mit Gesamtkosten von 161,57 Mio. € stellte der BLB NRW die genehmigten Gesamtkosten im ersten Nachtrag mit 161,60 Mio. € dar. Zuzüglich des Nachtrags über 32,78 Mio. € errechnete der BLB NRW eine zu genehmigende Gesamtsumme von 194,38 Mio. €.

<sup>7</sup> Das Claim-Management (Nachforderungsmanagement) umfasst gemäß DIN 69901 „Projektmanagement - Projektmanagementsysteme (Teil 5: Begriffe)“ die „Überwachung, Bewertung, Entscheidung, Dokumentation und Steuerung der Umsetzung von Änderungen im Projekt gegenüber der bisher gültigen Planung“.

<sup>8</sup> Bericht der Betriebsleitung des BLB NRW im Rahmen der 57. Sitzung des VR am 15.10.2013.

gung weiterer Mehrkosten in Höhe von 64,75 Mio. € und zeigte gleichzeitig für das Jahr 2013 eine außerplanmäßige Abschreibung auf das Projekt in Höhe von insgesamt 75 Mio. € an. Der VR genehmigte in seiner Sitzung am 28.01.2014 den Nachtrag antragsgemäß. Die genehmigten Gesamtkosten des Projekts beliefen sich seitdem auf 259,13 Mio. €.

Durch Genehmigung eines dritten Nachtrags am 16.12.2014 über 5,754 Mio. € und eines vierten Nachtrags am 31.08.2015 über 15,032 Mio. € erhöhten sich die genehmigten Gesamtkosten auf aktuell rd. 279,92 Mio. €.

Der BLB NRW hat den Ersatzneubau in den Monaten Juli und August 2015 an die FH Bielefeld übergeben. Diese hat den Studienbetrieb im Ersatzneubau zum Wintersemester 2015/2016 aufgenommen.

## **4 Neubauentscheidung**

Ausweislich des im Jahr 2006 gemeinsam vom BLB NRW, der Universität und der FH Bielefeld und der Stadt Bielefeld erstellten Entwicklungskonzepts für die Universität und die FH Bielefeld hatte sich die FH in der Vergangenheit bereits bemüht, einzelne ihrer fünf Bielefelder Standorte zusammenzulegen. Pläne, eine solche Zusammenlegung am FH-Standort „Am Stadtholz“ zu vollziehen, scheiterten jedoch, da an diesem Standort nicht ausreichend Flächen zur Verfügung gestellt werden konnten und eine angedachte Sanierung und Erweiterung dieser Liegenschaft ausweislich des Konzepts mit sehr hohen Kosten verbunden gewesen wären. Die Beteiligten formulierten daher in dem Entwicklungskonzept u. a. das Ziel, vier der Stadtbezirksstandorte der FH Bielefeld<sup>9</sup> an einem Ort in unmittelbarer Nachbarschaft zur Universität Bielefeld zu zentralisieren. Als Gründe für diese Entscheidung benennt das Konzept mehrere mit der dezentralen Struktur der FH verbundene Nachteile und eine über die Zentralisierung mögliche verbesserte Kooperation mit der Universität Bielefeld.

---

<sup>9</sup> Der Standort Lampingstraße (Fachbereich Gestaltung) sollte nach diesem Entwicklungskonzept auch in Zukunft erhalten bleiben.

Zwischen Februar und Juni 2007 führte der BLB NRW in Kooperation mit der Universität, der FH und der Stadt Bielefeld einen städtebaulichen Wettbewerb zur „Entwicklung einer städtebaulich und freiraumplanerischen Konzeption für den neuen Hochschulcampus ‚Lange Lage‘ Bielefeld“ durch. In den Auslobungsunterlagen wies der BLB NRW darauf hin, dass u. a. die bisher dezentral im Stadtgebiet verteilte FH Bielefeld auf dem Hochschulcampus einen neuen Standort erhalten soll.

Nachdem der VR des BLB NRW im April 2008 den zum Projekt „Bielefeld, Hochschulcampus Bielefeld, Infrastrukturprojekt“ gestellten Investitionsantrag über 6,2 Mio. € für Maßnahmen zur Erschließung des FH-Campus genehmigt hatte, lobte der BLB NRW im Juni 2008 den Generalplanerwettbewerb „Neubau Campus Fachhochschule Bielefeld am Standort ‚Lange Lage‘“ aus.

Weder bei der BLB-NL noch bei der FH Bielefeld oder bei den Ministerien konnten Unterlagen vorgelegt werden, die belegen, dass bis zu diesem Zeitpunkt Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt worden sind, in deren Rahmen eine Sanierung der Altstandorte als Alternative berücksichtigt worden wäre.

Der Generalplanerwettbewerb wurde im März 2009 durch eine Entscheidung des Preisgerichts beendet. Erst einen Monat zuvor, im Februar 2009, erstellte ein Planungsbüro für vier der genannten fünf FH-Standorte<sup>10</sup> sog. Entscheidungsgrundlagen zur Sanierungsplanung, wonach die zu erwartenden reinen Sanierungskosten für die Liegenschaften an den beurteilten Standorten rd. 64 Mio. € betragen sollten. Im Mai 2009 erstellte das Planungsbüro ein weiteres Gutachten zur Abschätzung der „Gesamtkosten für eine Sanierungsvariante einschließlich Ersatzneubau“. Diese sollten sich nach dem Gutachten auf rd. 131 Mio. €<sup>11</sup> belaufen.

---

<sup>10</sup> Der FH-Standort innerhalb des Universitäts-Hauptgebäudes war ausweislich der Ausführungen des Planungsbüros bereits Gegenstand von Beurteilungen an anderer Stelle.

<sup>11</sup> Sanierungs- und sog. Umstrukturierungskosten in Höhe von rd. 76,2 Mio. €, Gesamtkosten Ersatzneubau rd. 54,7 Mio. €.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Gemäß §§ 113, 7 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) hat der BLB NRW die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Danach hat er bei seinen Investitionsvorhaben die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen (Zweck-Mittel-Relation) anzustreben. Er ist nach §§ 113, 7 Abs. 2 LHO gesetzlich verpflichtet, seinen Investitionsentscheidungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde zu legen. Diese Untersuchungen sind bereits in der Planungsphase anzustellen und haben sich mindestens auf die in Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO genannten Teilaspekte zu beziehen. Danach sind in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. auch Aussagen zu relevanten Lösungsmöglichkeiten sowie deren Nutzen und Kosten und zur Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeit zur Erreichung der festgelegten Ziele zu treffen. Bei der Ermittlung von Handlungsalternativen ist von zentraler Bedeutung, dass zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen ermittelt werden. Die Aussonderung von Handlungsalternativen ist zu begründen und zu dokumentieren und die verbleibenden Alternativen sind ausführlich darzustellen.<sup>12</sup>

Schon im städtebaulichen Entwicklungskonzept aus 2006 kam zum Ausdruck, dass die FH Bielefeld und der BLB NRW einen Neubau auf dem Hochschulcampus favorisieren. Spätestens bei Auslobung des Generalplanerwettbewerbs im Juni 2008 war endgültig entschieden, dass die FH Bielefeld am Standort „Lange Lage“ durch die Zusammenlegung eines Großteils ihrer Standorte zentralisiert werden sollte.

Der LRH hat moniert, dass der BLB NRW die Vorteilhaftigkeit der Entscheidung, die vorhandenen Standorte in einem Ersatzneubau zu zentralisieren, nicht durch § 7 Abs. 2 LHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachweisen konnte. Eine erste Untersuchung der mit einer Sanierung aller Standorte verbundenen reinen Sanierungskosten findet sich erst im Gutachten des Planungsbüros aus Februar 2009. Die von den VV zu § 7 LHO geforderte (Gesamt-)Untersuchung von Alternativen ist sogar erst in dem Gutachten des Planungsbüros aus Mai 2009 enthalten, da in diesem Gutachten eine Gesamtkostenschätzung zur sog. Sanierungsvariante (inkl. des zu erstellenden Ersatzneubaus) enthalten ist. Der LRH hat beanstandet, dass Alternativuntersuchungen damit erst rd. ein Jahr nach dem spätesten Zeitpunkt der Entscheidung für

---

<sup>12</sup> Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18: Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, S. 45 und 46.

einen Ersatzneubau, der Auslobung des Generalplanerwettbewerbs im Juni 2008, stattgefunden haben. Diese Untersuchungen können daher nicht die Grundlage für diese Entscheidung des BLB NRW darstellen. Der BLB NRW hat damit seiner Entscheidung, einen Neubau für die FH Bielefeld zu realisieren, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach §§ 113, 7 Abs. 2 LHO zugrunde gelegt.

Der LRH hat zudem darauf hingewiesen, dass auch die FH Bielefeld als nach §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (HG) vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß § 5 Abs. 2 Satz 5 HG verpflichtet war, bei ihrer Wirtschaftsführung den Grundsatz der wirtschaftlichen und effektiven Verwendung ihrer Mittel zu berücksichtigen. Er hat ausgeführt, dass an dieser Stelle dahinstehen kann, wo im Einzelfall die Grenze des der FH durch das HG eingeräumten Beurteilungsspielraums in finanziellen Belangen zu ziehen ist. Jedenfalls ist die FH verpflichtet, der Entscheidung für eine finanziell und organisatorisch so bedeutsame Maßnahme wie der Zentralisierung der Hochschule in einem noch zu errichtenden Neubau Variantenvergleiche zugrunde zu legen. Der LRH hat ausgeführt, dass diese Verpflichtung im vorliegenden Fall den Vergleich der zu zahlenden Mieten inklusive Nebenkosten der unterschiedlichen Alternativen – Ersatzneubau am Campus „Lange Lage“ und Sanierungsvariante – betrifft. Er hat darauf verwiesen, dass dieser Vergleich ausweislich der von den Prüfern eingesehenen Unterlagen bis zur Auslobung des Generalplanerwettbewerbs im Juni 2008 nicht angestellt worden ist. Die FH Bielefeld hat daher nach den Feststellungen des LRH als künftige Nutzerin bei der Standortentscheidung den Grundsatz der effektiven und wirtschaftlichen Verwendung ihrer Mittel nicht berücksichtigt.

Eine Stellungnahme des **BLB NRW** zu diesen Feststellungen steht aus.

Das **MIWF** hat mitgeteilt, die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei nicht nur von Hochschulen und Ministerien zu leisten. Vielmehr sei insbesondere der BLB NRW auch aufgrund seiner Fachkompetenz gefordert, eine solide Entscheidungsgrundlage zu liefern. Schließlich sei die Wirtschaftlichkeit eines Neubaus gegenüber einer Sanierung zu einem späteren Zeitpunkt durch eine vom BLB NRW be-

auftragte Firma dargelegt worden. Aus Sicht der FH und der beteiligten Ministerien habe zumindest danach kein Zweifel an der Wirtschaftlichkeit eines Neubaus bestanden. Erste sicherlich grobe Einschätzungen der Wirtschaftlichkeit seien auch zuvor in diese Richtung gegangen, insoweit habe der verspätete Nachweis nicht überrascht.

Der LRH hat erwidert, dass die FH Bielefeld in der Vorbereitungsphase des Projekts über den Grundsatz der wirtschaftlichen Verwendung ihrer Mittel verpflichtet gewesen wäre, eigenständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nur auf diesem Wege hätte die FH Bielefeld die von ihr mitgetragene Entscheidung für einen Ersatzneubau auf dem Hochschulcampus Nord unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten legitimieren können. Der LRH hat darauf verwiesen, dass die spätere Untersuchung der „Gesamtkosten für die Sanierungsvariante“ aus Mai 2009 vom BLB NRW in Auftrag gegeben und von der FH Bielefeld ausweislich der eingesehenen Unterlagen auch nicht für eigene Zwecke ausgewertet worden ist. Er hat moniert, dass die Aussagen des MIWF zu dem im weiteren Projektverlauf an der Sache vorbeigehen, da der erforderliche Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht durch im Nachhinein angestellte Untersuchungen erbracht werden kann. Mit Blick auf das ab 2016 geltende Hochschulausbaukonsolidierungsprogramm (HKoP) hat der LRH gegenüber dem MIWF die Erwartung geäußert, dass das Ministerium in diesem Rahmen gegenüber den unter seiner Rechtsaufsicht stehenden Hochschulen verstärkt kommuniziert, dass diese eigene – vom BLB NRW unabhängige – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen haben.

## **5 Projektanmeldung und Abschluss der Modernisierungsvereinbarung**

Im Frühjahr 2009 stand die konkrete Überlegung im Raum, das Neubauprojekt für die FH Bielefeld über das HMoP zu finanzieren.

Im Rahmen des im April und Mai 2009 folgenden Anmeldeverfahrens zum HMoP bezifferte die FH Bielefeld gegenüber dem MIWF den zur Errichtung des FH-Neubaus



erforderlichen und aus dem HMoP zu finanzierenden Flächenbedarf<sup>13</sup> mit 29.527m<sup>2</sup><sup>14</sup> Hauptnutzfläche (HNF<sup>15</sup>) und teilte mit, dass der BLB NRW für diese Flächen Gesamtkosten von rd. 172,47 Mio. € ermittelt habe. Die dieser Mitteilung beigefügte Aufstellung der BLB-NL enthielt folgende Kostenansätze:

<b>Bezeichnung</b>	<b>Kostenansatz</b>
Baukosten Fachbereiche insgesamt	121.500.000 €
Erschließungskosten	5.700.000 €
Tiefgarage	25.200.000 €
Pfahlgründungen	6.000.000 €
Planungsaufwand (Wettbewerbe)	1.800.000 €
Erhöhter Aufwand Doppelfassade	12.267.360 €
<b>Gesamt</b>	<b>172.467.360 €</b>

Mitte Mai 2009 übermittelte die FH Bielefeld dem MIWF eine geänderte Anmeldung zum HMoP, die Gesamtkosten von rd. 149,97 Mio. € auswies. Die o. g. Kostenblöcke finden sich in der geänderten Kostenaufstellung der FH Bielefeld mit folgenden Ansätzen:

<b>Bezeichnung</b>	<b>Kostenansatz</b>
Baukosten Fachbereiche insgesamt	120.754.290 €
Erschließungskosten	kein Ansatz
Tiefgarage	23.214.000 €
Pfahlgründungen	6.000.000 €
Planungsaufwand (Wettbewerbe)	kein Ansatz
Erhöhter Aufwand Doppelfassade	kein Ansatz
<b>Gesamt</b>	<b>149.968.290 €</b>

Die FH Bielefeld wies das MIWF darauf hin, dass mit Ausnahme der Kostenreduzierung beim Ansatz „Tiefgarage“ die Änderungen in der Liste ohne Zustimmung des BLB NRW vorgenommen worden seien. Die BLB-NL hatte gegenüber der FH Bielefeld in einem

<sup>13</sup> Im Rahmen des FH-Neubaus sollten nach damaligem Planungsstand gleichzeitig insgesamt 925 m<sup>2</sup> HNF für Diensträume und Laborflächen realisiert werden, die jedoch nicht aus dem HMoP finanziert werden sollten.

<sup>14</sup> Genehmigtes (Teil-)Raumprogramm „gemäß Erlass vom 05.02.2009“ über 25.070 m<sup>2</sup> zzgl. von der FH Bielefeld angegebener Flächen von insgesamt 4.457 m<sup>2</sup> für den Fachbereich Gestaltung und eine Cafeteria.

<sup>15</sup> Nutzflächen 1 bis 6 der DIN 277 „Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau - Teil 2“, Stand: Februar 2005.

vorhergehenden Gespräch darauf hingewiesen, dass sie die Kürzung der Kosten nicht mittrage, da sie „baufachlich undurchführbar und baurechtlich nicht zulässig“ seien.<sup>16</sup>

Im Juni 2009 fand zwischen Vertretern der BLB-Z, des MIWF und des FM eine Besprechung statt, in deren Rahmen die von den Hochschulen zum HMoP angemeldeten Maßnahmen nach ihrer Dringlichkeit und der Möglichkeit eines Maßnahmeabschlusses bis Ende 2015 einer ersten und einer geplanten zweiten Tranche des Programms zugeordnet wurden. Unter den Maßnahmen der ersten Tranche identifizierten die Besprechungsteilnehmer solche, bei denen bereits mit der Planung begonnen wurde und deswegen anzunehmen sei, dass hier innerhalb kurzer Zeit mit sichtbaren Ergebnissen gerechnet werden kann (sog. „1A-Maßnahmen“). Sie fassten den Beschluss, den Ersatzneubau für die FH-Bielefeld als sog. 1A-Maßnahme mit 150 Mio. € in das HMoP aufzunehmen. In einer Pressemitteilung gab das MIWF im Juli 2009 bekannt, dass der Neubau der FH Bielefeld als eines der ersten zwölf Projekte im Rahmen einer sog. ersten Modernisierungsstufe nunmehr realisiert werde. Die gemeinsamen Planungen zwischen den Beteiligten seien so weit fortgeschritten, dass die Arbeiten nun umgehend beginnen könnten. Mit Schreiben desselben Tages informierte das MIWF die FH Bielefeld auch offiziell darüber, dass der FH-Ersatzneubau als „Sofortmaßnahme“ in das HMoP aufgenommen wurde.

Auch nach Aufnahme der Maßnahme in das HMoP wies die BLB-NL im Juli 2009 die FH Bielefeld darauf hin, dass eine Realisierung des Wettbewerbsergebnisses und des aktuellen Planungsstandes innerhalb des Kostenrahmens von 150 Mio. € nicht möglich sei. Die BLB-NL bat die FH Bielefeld um Klärung, welche zusätzlichen Mittel die FH bewirken kann oder ob der BLB NRW ein Bauprogramm definieren müsse, das innerhalb der Kostenobergrenze realisierbar sei. In der nachfolgenden Zeit kam es in mehreren Besprechungen<sup>17</sup> zu Budgetnachverhandlungen zwischen dem MIWF, der FH Bielefeld und dem BLB NRW. Der BLB NRW machte im Rahmen dieser Besprechungen deutlich, dass die Ergebnisse des Generalplanerwettbewerbs innerhalb des auf 150 Mio. € gekürzten Budgets nicht zu realisieren seien und es zu einem neuen Entwurf kommen

---

<sup>16</sup> Siehe Schreiben der BLB-NL an die FH Bielefeld vom 08.07.2009, in dem dies als Gesprächsinhalt vom 15.05.2009 festgehalten ist.

<sup>17</sup> Besprechungen vom 13.07.2009 und vom 07.08.2009.

werde. Dies wiederum habe zeitliche Auswirkungen, da die Planung neu erstellt bzw. angepasst werden müsse. Die FH Bielefeld gab im Rahmen der Besprechungen zu erkennen, dass aus ihrer Sicht weder die vom BLB NRW zu erstellenden Flächen noch der Fertigstellungstermin zur Diskussion stünden.

Eine Grobkostenschätzung des vom BLB NRW beauftragten Generalplaners aus August 2009 ging von Baukosten<sup>18</sup> in Höhe von rd. 147,02 Mio. € aus. Hierin enthalten war ein achtprozentiger Sicherheitszuschlag auf die Kosten der KG 300 (Baukonstruktionen) in Höhe von rd. 8,19 Mio. €<sup>19</sup>. Zum Ansatz der KG 370 (Baukonstruktive Einbauten) wies der Generalplaner darauf hin, dass dieser nur auf groben Annahmen basiere. Zudem wies der Generalplaner zur KG 400 (Technische Anlagen) darauf hin, dass die genannte Schätzung „keine Labore und deren Ausstattung“ beinhalte, das Gebäude größtenteils wie ein Verwaltungsbau geschätzt worden sei und die Kostenschätzung in Qualität und Tiefe nicht einer Kostenschätzung eines Vorentwurfs entspreche. Ende August 2009 führten die BLB-NL und der Generalplaner eine Strategiebesprechung zu möglichen Kosteneinsparpotenzialen durch, in deren Rahmen sie ein Einsparpotenzial in den Baukosten von rd. 18,77 Mio. €<sup>20</sup> ausmachten. Unter Berücksichtigung dieser Einsparpotenziale ergaben sich Baukosten der o. g. Kostengruppen von rd. 120,06 Mio. €.<sup>21</sup> Allerdings wies der Generalplaner ausweislich des Besprechungsprotokolls darauf hin, dass in diesen Ansätzen weder Sicherheitszuschläge für Unvorhergesehenes noch ein Generalunternehmerzuschlag enthalten seien. Weiterhin teilte er mit, dass sich im Bereich der technischen Gebäudeausstattung „bei derzeitigem Stand der Planung (noch nicht abgestimmtes Nutzerraumbuch) noch deutliche Unschärfen [ergäben] und daher bei den vorliegenden Einsparpotenzialen keine Einheitspreise sondern Pauschalen angesetzt“ worden seien.

Am 21.09.2009 schlossen das MIWF, das FM, die FH Bielefeld und der BLB NRW die Modernisierungsvereinbarung zum Neubau für die FH Bielefeld ab. In § 3 Abs. 3 sowie

---

<sup>18</sup> KG 300 bis 500 der DIN 276-1. Die KG 200 und 600 enthielten keine Ansätze und waren auch bei den Kostenberechnungen im Folgeverfahren nicht relevant.

<sup>19</sup> Nettobetrag gemäß Grobkostenschätzung vom 04.08.2009: rd. 6,88 Mio. €.

<sup>20</sup> Nettobetrag gemäß Strategiebesprechung vom 26.08.2009: rd. 15,77 Mio. €.

<sup>21</sup> Nettobetrag gemäß Strategiebesprechung vom 26.08.2009: rd. 100 Mio. €.

Anlage 1 dieser Vereinbarung schrieben die Beteiligten einen Kostenrahmen in Höhe von 154 Mio. € sowie eine Nutzungsfähigkeit des Gebäudes zum 31.07.2013<sup>22</sup> fest. Die oben genannten Kostenblöcke finden sich in Anlage 1 der Vereinbarung mit folgenden Ansätzen wieder:

<b>Bezeichnung</b>	<b>Kostenansatz</b>
Baukosten Fachbereiche insgesamt	128.645.000 €
Erschließungskosten	kein Ansatz
Tiefgarage	19.355.000 €
Pfahlgründungen	6.000.000 €
Planungsaufwand (Wettbewerbe)	kein Ansatz
Erhöhter Aufwand Doppelfassade	kein Ansatz <sup>23</sup>
<b>Gesamt</b>	<b>154.000.000 €</b>

Im November 2009 wies die Geschäftsführung des BLB NRW gegenüber der BLB-NL darauf hin, dass „jegliche Mehrkosten über 154 Mio. € ohne Refinanzierung zu Lasten des wirtschaftlichen Ergebnisses des BLB NRW“ gingen. Gegenüber dem FM behauptete der BLB NRW später, dass er sich mit seinem Hinweis auf höhere Kosten zu Beginn des Projektes „als untergeordnete Behörde“ gegenüber dem MIWF und der Haushaltsabteilung des FM nicht habe behaupten können und schließlich versucht habe, das Bauprojekt zu den angestrebten Kosten zu realisieren.<sup>24</sup>

Im Januar 2010 wurde die Vorplanungsphase des Projekts abgeschlossen. Die vom Generalplaner und der BLB-NL ausgemachten Kosteneinsparpotenziale wurden im Rahmen der Mitte Juni 2010 beendeten Entwurfsplanungen umgesetzt. Im März 2010 teilte die BLB-NL der BLB-Z mit, in dem HMoP-Budget von 154 Mio. € bestünden keinerlei Reserven. Die Kosten, die aus der Gründungs- und Tiefgaragenproblematik entstünden, müssten sich daher auf die Standards und technischen Lösungen auswirken. Sie seien allerdings nicht gänzlich durch Einsparungsmöglichkeiten zu kompensieren. Die

---

<sup>22</sup> Die Labore im Fachbereich Ingenieurwissenschaften und Mathematik sollten ausweislich eines Zusatzes in der Anlage 1 sogar zum 30.06.2013 fertiggestellt sein.

<sup>23</sup> Die Erhöhung des Gesamtkostenrahmens um 4 Mio. € ist jedoch u. a. auf Bemühungen der FH Bielefeld zurückzuführen, die ausweislich einer Ministerinformation des MIWF vom 25.08.2009 Befürchtungen hatte, nach den Ergebnissen der Besprechung vom 07.08.2009 nunmehr eine „nicht repräsentative Fassade“ zu erhalten.

<sup>24</sup> Gesprächsvermerk des Fachaufsichtsreferats im FM vom 25.08.2014 über ein mit dem zuständigen Geschäftsführer des BLB NRW und dem BdH des BLB NRW am 21.08.2014 geführtes Gespräch.

BLB-NL werde mit einer aus ihrer Sicht zu niedrigen Risikovorsorgeposition in den weiteren Prozess einsteigen oder den Prozess unterbrechen müssen.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Im Juli 2009 hätte das Projekt nicht als sog. 1A-Maßnahme in das HMoP aufgenommen werden dürfen, da die vom MIWF hierfür festgelegten Voraussetzungen nicht vorlagen. Aufgrund des damals gegebenen Planungsstandes war entgegen der Annahme der am HMoP Beteiligten nicht damit zu rechnen, dass die Arbeiten umgehend beginnen konnten bzw. dass innerhalb kurzer Zeit mit sichtbaren Ergebnissen gerechnet werden konnte.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Planungen sich zum Aufnahmezeitpunkt noch in der laufenden Vorplanungsphase befanden und dass diese Planungsphase erst im Januar 2010 abgeschlossen wurde. Er hat ausgeführt, dass die Hinweise des Generalplaners in seiner Grobkostenschätzung aus August 2009 verdeutlichen, dass noch nicht einmal der Nutzerbedarf zum Zeitpunkt der Aufnahme des Projekts in das HMoP abschließend feststand<sup>25</sup>. Auch die sich von Januar bis Juni 2010 anschließende Entwurfsplanungsphase führte nach den Feststellungen des LRH noch nicht zu „sichtbaren Ergebnissen“ bzw. der „Aufnahme der Arbeiten“ im Sinne der vom MIWF für eine 1A-Maßnahme genannten Voraussetzungen.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Aufnahme des Projekts in die Liste der sog. 1A-Maßnahmen angesichts des Planungsstandes für den BLB NRW zu einem erheblichen Zeit- und Rechtfertigungsdruck führte. So erhielten das MIWF und die FH Bielefeld mit dem in der Modernisierungsvereinbarung festgeschriebenen Fertigstellungstermin ein nicht unbeachtliches Druckmittel gegenüber dem BLB NRW.

Der LRH hat moniert, dass der BLB NRW die Modernisierungsvereinbarung unter den gegebenen Umständen in dieser Form nicht hätte abschließen dürfen, sondern sich vielmehr gegenüber den beteiligten Ministerien und der FH Bielefeld mit seinen fachlichen und -planerischen Bedenken hätte durchsetzen müssen. Der Gründungskonzeption des BLB NRW zufolge sollte der Betrieb dazu dienen, als Nachfolger der staatlichen Hochbauverwaltung Bausachverstand und immobilienwirtschaftliches Know-how im

---

<sup>25</sup> Siehe hierzu auch Punkt 7.1 „Ersteinrichtungsplanung“.

Land Nordrhein-Westfalen zu bündeln und ein betriebswirtschaftliches Immobilienmanagement einzuführen.<sup>26</sup> Obwohl sich die BLB-NL sowohl im Anmeldeverfahren als auch im Vorfeld des Abschlusses der Modernisierungsvereinbarung zunächst für eine Anpassung des Kostenrahmens, später für eine Anpassung des Entwurfs und damit des Bausolls eingesetzt hatte, erreichte sie bei den Ministerien keine wesentlichen Veränderungen der genannten Rahmenbedingungen.

Der LRH hat außerdem festgestellt, dass das dem BLB NRW zur Verfügung stehende HMoP-Budget auf ein Mindestmaß heruntergerechnet war. Dies hat er aus dem vom Generalplaner bis zum Abschluss der Modernisierungsvereinbarung ermittelten Kosteneinsparpotenzial von insgesamt rd. 18,77 Mio. € und der Tatsache abgeleitet, dass in dem entsprechend reduzierten Ansatz für Baukosten in Höhe von rd. 120 Mio. € keine Sicherheitszuschläge mehr enthalten waren. Der LRH hat festgestellt, dass auch der im März 2010 gegebene Hinweis der BLB-NL an die BLB-Z zeigt, dass dem BLB NRW durch den in der Modernisierungsvereinbarung festgelegten Kostenrahmen weitestgehend Handlungsmöglichkeiten fehlten, Mehrkosten im Projekt durch Einsparungen kompensieren zu können. Erschwerend kommt aus seiner Sicht hinzu, dass die Budgetberechnungen zum Zeitpunkt des Abschlusses der Modernisierungsvereinbarung wegen des zu diesem Zeitpunkt nicht abschließend festgelegten Nutzerbedarfs auf einer unsicheren Grundlage beruhten und die Gefahr bestand, dass es durch einen geänderten Nutzerbedarf zu Mehrkosten kommen wird.<sup>27</sup>

Der LRH hat daraus gefolgert, dass durch das in der Modernisierungsvereinbarung festgelegte Budget von 154 Mio. € für den BLB NRW schon zu Beginn des Projekts ein erhebliches Refinanzierungsrisiko bestand. Er hat moniert, dass die Geschäftsführung des BLB NRW wegen dieses bereits in den Verhandlungen zur Aufnahme in das HMoP absehbaren Refinanzierungsrisikos im Unternehmensinteresse die Fachaufsicht im FM hätte einbinden müssen. Hingegen hat die BLB-Z entgegen den Empfehlungen der BLB-NL mitentschieden, das Projekt als sog. 1A-Maßnahme mit einem Kostenrahmen von 150 Mio. € in das HMoP aufzunehmen und später für den BLB NRW die Modernisierungsvereinbarung über 154 Mio. € abgeschlossen. Sie hat damit gegen die Interessen des BLB NRW gehandelt. Der LRH hat beanstandet, dass kein sachlicher Grund

---

<sup>26</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ und zum Erlass personalvertretungsrechtlicher Regelungen, LT-Drs. 13/189, S. 13.

<sup>27</sup> Siehe zur Festlegung des Nutzerbedarfs Punkt 7.1 „Ersteinrichtungsplanung“.

erkennbar ist, warum die BLB-Z die dargestellten Risiken sehenden Auges in Kauf genommen hat.

Aus der späteren Erklärung des BLB NRW gegenüber dem FM, man habe sich als untergeordnete Behörde gegenüber dem MIWF und der Haushaltsabteilung des FM nicht behaupten können, hat der LRH gefolgert, dass sich der BLB NRW auch 13 Jahre nach seiner Gründung noch nicht als Dienstleister des Landes mit eigenen wirtschaftlichen Interessen, sondern offensichtlich vielmehr als weisungsabhängiger Auftragnehmer der Ministerien verstanden hat. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass dies einmal mehr zeigt, wie wichtig die von ihm seit Langem geforderte Stärkung der Stellung des BLB NRW gegenüber den Nutzern und eine Ausschärfung seiner Dienstleistungsfunktion für das Land sind.

Der **BLB NRW** hat erwidert, er versuche im Zuge der Neuausrichtung, derartige Risikoübernahmen des BLB NRW zu verhindern bzw. zu reduzieren. So würden die Regularien des HKoP voraussichtlich vollständig anders gestaltet als die Regularien des HMoP, so dass Refinanzierungsrisiken beim BLB NRW deutlich reduziert würden. Der BLB NRW benennt in seiner Stellungnahme acht<sup>28</sup> von ihm als wesentlich erachtete Änderungen, ohne jedoch auf Details der Rahmenvereinbarung zum HKoP einzugehen.

Auch das **FM** hat dem LRH mitgeteilt, dass ein wesentliches Ziel der derzeit laufenden Umsetzung der sog. zweiten Stufe der Neuausrichtung darin bestehe, die wirtschaftliche Ausrichtung des BLB NRW besser abzusichern. So beinhalte das Arbeitspaket des Projektteams „Finanzierung und Wirtschaftlichkeit“ Verbesserungen bei den Abläufen und Verhandlungen und die Stärkung der Dienstleistungsfunktion des BLB NRW. Im Entwurf der Rahmenvereinbarung zum HKoP sei vorgesehen, dass der BLB NRW jeden Meilenstein schriftlich mit der Hochschule vereinbare und das Projekt nur bei Vorliegen aller Unterlagen in die nächste Phase überführt werden könne. Auf Basis der Vorarbeiten für das HKoP solle zudem für die Planung und Durchführung weiterer Bauvorhaben des

---

<sup>28</sup> 1. Abschluss einer Rahmenvereinbarung zum HKoP mit Ablaufregelungen für mehr Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit, 2. Schwerpunkt auf umfassende Definition der Nutzeranforderungen in „Phase 0 der Projekte“, 3. festgelegte Meilensteine, 4. Planungsdialog mit klar festgelegter Projektkommunikation und -dokumentation, 5. dynamische Steuerung der Projekte anhand verfügbarer Mittel, 6. Ausstiegsoption bei Kostensteigerung, 7. Durchgriffsmöglichkeit bei fehlender Anforderungsdefinition, 8. konkrete Festlegung des Abnahmezeitpunkts.

BLB NRW ein verbindlicher Standardverfahrensablauf entwickelt werden, der auf den einzelnen Verfahrensstufen detailliert die Voraussetzungen benenne, die insbesondere auf Seiten der Nutzer für ein weiteres Tätigwerden des BLB NRW erfüllt sein müssen.

Der LRH hat den BLB NRW und das FM gebeten, ihm die abgestimmte Rahmenvereinbarung zum HKoP zu übermitteln und auf dieser Basis gleichzeitig konkretere Ausführungen zu den von ihm genannten Regelungen zu machen. Hinsichtlich des vom FM avisierten Standardverfahrensablaufs hat er deutlich gemacht, dass er begrüßt, dass das FM mit der Schaffung eines solchen Regelwerks einer langjährigen und stetig wiederholten Forderung des LRH nachkommt. Der LRH hat das FM gebeten, den aktuellen Stand des Entwicklungsverfahrens zu diesem Regelwerk mitzuteilen und insbesondere darzulegen, in welcher (für alle Beteiligten verbindlichen) Form und mit welchem Zeithorizont das Regelwerk verabschiedet werden soll.

Zwischenzeitlich hat das FM dem LRH die Rahmenvereinbarung zum HKoP übersandt. Eine entsprechende Stellungnahme des FM steht noch aus.

Das **MIWF** hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass zwischen den Ministerien und dem BLB NRW Einigkeit bestanden habe, das Projekt „Fachhochschule Bielefeld“ grundsätzlich in das HMoP aufzunehmen. Die Anmeldung der Hochschule und des BLB NRW habe den Regularien des HMoP entsprochen, ein systematischer Fehler habe insoweit nicht vorgelegen. Das MIWF hat ausgeführt, dass die Qualifizierung des Projekts als 1A-Maßnahme eine politische Entscheidung der damaligen Landesregierung gewesen sei, die zu keinen weiteren Auswirkungen bei der Planung geführt habe. Der festgeschriebene Fertigstellungstermin habe nach heutigen Erkenntnissen so nicht vom BLB NRW bestätigt werden dürfen.

Hierauf hat der LRH erwidert, dass die vom MIWF behauptete Einigkeit zur Aufnahme des Projektes mit 150 Mio. € in das HMoP lediglich zwischen den Ministerien und der BLB-Z bestanden hat. Diese Beteiligten haben sich dabei über die ihnen gegenüber geäußerten eindeutigen baufachlichen und -planerischen Bedenken der BLB-NL hinweggesetzt. Der LRH hat zugestanden, dass ein systematischer Berechnungsfehler im An-



meldeverfahren zwar nicht gegeben gewesen sein mag. Er hat jedoch darauf verwiesen, dass dem MIWF auf der Grundlage der Diskussionen im Anmeldeverfahren zum HMoP schon in diesem frühen Stadium des Projekts bekannt war, dass die mit der Planung und der späteren Ausführung der Maßnahme befasste Einheit im BLB NRW erhebliche Bedenken hinsichtlich der planerischen und finanziellen Rahmenbedingungen des Projekts hatte. Der LRH hat ferner darauf verwiesen, dass die Qualifizierung des Projekts als sog. 1A-Maßnahme nach seinen Feststellungen erhebliche Auswirkungen auf den weiteren Projektverlauf hatte, weil der daran gekoppelte Fertigstellungstermin einen erheblichen Zeitdruck erzeugt hat. Er hat das MIWF darauf hingewiesen, dass sein Festhalten an diesem Fertigstellungstermin und der hierdurch aufrechterhaltene Zeitdruck mitursächlich für den unter Punkt 7 (Planungs- und Bauablaufstörungen) und Punkt 8 (Entwicklung der Baukosten) dargestellten Projektverlauf waren.

## **6 Investitionsentscheidung des Verwaltungsrats**

Die Geschäftsführung des BLB NRW stellte im August 2009 beim VR einen Investitionsantrag, der sich auf das Projekt „Hochschulmodernisierungsprogramm 8 vorgezogene Projekte“ bezog. Ziel dieses Antrags war u. a., die Zustimmung des VR zum Investitionsprojekt „Ersatzneubau Campus-FH (FH Bielefeld)“ einzuholen.

BLB-intern lag zu diesem Zeitpunkt der von der BLB-Z im Mai 2009 unter Beteiligung des zuständigen Geschäftsführers freigegebene Antrag der BLB-NL auf Planungsfreigabe mit geschätzten Gesamtkosten des Projekts von rd. 186,86 Mio. € vor. Die Gesamtkosten setzten sich aus rd. 165,84 Mio. € Gesamtherstellkosten, 1 Mio. € Umzugs- bzw. Interimskosten sowie rd. 20,02 Mio. € Bauzeitinsen zusammen. Faktisch befand sich das Projekt in der Vorplanungsphase durch den im Mai 2009 hiermit beauftragten Generalplaner.

In der Verwaltungsratsvorlage fand sich der Ersatzneubau für die FH Bielefeld als eines der acht „vorgezogenen Projekte“. Zur Begründung ihres für diese Maßnahmen gestellten Investitionsantrages führte die Geschäftsführung des BLB NRW in der Verwaltungsratsvorlage aus, alle Projekte seien in der gemeinsamen Planung der Beteiligten schon so weit fortgeschritten, dass umgehend mit den Arbeiten begonnen werden könne. Dar-

über hinaus ist in der Vorlage u. a. die Angabe enthalten, das Projekt verursache Kosten in Höhe von ca. 149,97 Mio. € zzgl. 11,6 Mio. € kalkulierter Bauzeitinsen, mithin also Gesamtkosten von 161,57 Mio. €. In der dort ebenfalls enthaltenen Projektbeschreibung ist zur Begründung für die Errichtung eines Ersatzneubaus u. a. ausgeführt, der ermittelte Modernisierungs- und Instandhaltungsbedarf der bestehenden FH-Standorte überschreite 75 v. H. der Richtwerte der Bauministerkonferenz. Die bisherigen Standorte der FH sollten nach Aufgabe der Nutzung durch die FH aufgegeben und vermarktet werden.

Der VR des BLB NRW befasste sich einen Tag nach Abschluss der Modernisierungsvereinbarung in seiner Sitzung am 22.09.2009 mit dem Projekt. Die für den Ersatzneubau erforderlichen Investitionen des BLB NRW wurden – gemeinsam mit den für die weiteren sieben HMoP-Maßnahmen erforderlichen Investitionen – einstimmig genehmigt. Aus der Niederschrift über die Verwaltungsratssitzung ist nicht ersichtlich, dass einzelne Verwaltungsratsmitglieder zu Rahmenbedingungen oder Planungsdetails des Projektes FH Bielefeld „Ersatzneubau Hochschulcampus Nord“ Nachfragen gestellt haben.

Die Entwurfsplanungsphase wurde im Juni 2010 mit einer Kostenberechnung des Generalplaners über Baukosten von rd. 122,31 Mio. € abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt lag dem BLB NRW auch ein zur Grundlage der Hochschulstandort-Entwicklungsplanung gemachter Wirtschaftlichkeitsvergleich aus Februar 2010<sup>29</sup> vor, in dem den Gesamtherstellkosten der Variante „Neubau Campus Nord“ von rd. 179,34 Mio. €<sup>30</sup> ein Risikozuschlag von rd. 13,72 Mio. € hinzugerechnet wurde. Dieser Risikoansatz entfiel ausweislich des Wirtschaftlichkeitsvergleichs auf „Bauzeitverlängerung/Unvorhergesehenes“ sowie auf mögliche Risiken in den Bereichen „Bauabschnitte“ und „Baustellenlogistik“.

---

<sup>29</sup> Hochschulstandort-Entwicklungsplanung für die Fachhochschule Bielefeld, Schlussbericht vom 11.02.2010, S. 1-17.

<sup>30</sup> Inklusiv der von der FH eigenfinanzierten Flächen.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Der VR ist nach seiner in der Anweisung über die Verwaltung und Organisation BLB NRW (AnwVOBLB<sup>31</sup>) und in den weiteren BLB-internen Regelungen niedergelegten Konzeption das für Investitionen des BLB NRW entscheidende Gremium. Denn der BLB NRW durfte nach Nr. 4.2 d) AnwVOBLB in der zum damaligen Zeitpunkt anwendbaren Fassung Investitionsprojekte über 2,5 Mio. € nur nach Zustimmung des VR durchführen. Für diese Zustimmung ist dem VR nach Nr. 5.2.3 der Richtlinie des BLB NRW für bauliche Investitionen vom 01.01.2008 ein Investitionsantrag vorzulegen. Dabei legen die zur genannten Richtlinie des BLB NRW ergangene BLB-interne Weisung<sup>32</sup> sowie der in dieser als mitgeltendes Dokument genannte Leitfaden zur Genehmigung von Investitionsprojekten des BLB NRW fest, in welcher Form und Detailtiefe der VR im Rahmen eines ihm vorgelegten Investitionsantrages zu informieren ist.

Nr. 6.4 des Leitfadens sieht vor, dass im Anschluss an eine abgeschlossene Entwurfsplanung BLB-intern zunächst ein Antrag auf Durchführungsgenehmigung zu fertigen ist. Dieser Antrag, auf dessen Basis die zuständigen Gremien des BLB NRW über die Durchführung eines Investitionsprojektes entscheiden, umfasst u. a. eine Managementzusammenfassung mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, eine Darstellung der Stärken/Chancen und der Schwächen/Risiken des Projektes, eine Darstellung der genauen Kostenzusammensetzung sowie als Anlagen eine Investitionsberechnung, eine Darstellung der Nutzungskosten über den Lebenszyklus einschließlich Bewertung sowie bei Leerstandszenarien ein Verwertungskonzept. Der Antrag auf Durchführungsgenehmigung wird später nach Nr. 6.5.1 des Leitfadens zum Gegenstand des dem VR vorzulegenden Investitionsantrags.

Der LRH hat beanstandet, dass der VR über das Investitionsprojekt zu einem solch frühen Projektzeitpunkt nicht hätte entscheiden dürfen. Da dieses sich zum Zeitpunkt der Vorlage an den VR in der Vorplanungsphase befand, lag BLB-intern nur der im Mai 2009 freigegebene Planungsfreigabeantrag vor. Dieser Antrag konnte die Verwaltungsratsvorlage allerdings nach den o. g. BLB-internen Regelungen nicht auslösen. Er konnte die Vorlage zudem auch inhaltlich nicht plausibilisieren, da darin nicht das in der Modernisierungsvereinbarung festgehaltene und dem VR genannte Zahlenwerk (Gesamt-

---

<sup>31</sup> Vorliegend bis zum 22.09.2010 anwendbar in der Fassung vom 30.10.2002, bis 30.09.2012 anwendbar in der Fassung vom 23.09.2010 und anschließend anwendbar in der Fassung vom 14.08.2012.

<sup>32</sup> BLB-Weisung zur Richtlinie des BLB NRW für bauliche Investitionen mit Stand vom 27.06.2008.

kosten von 161,57 Mio. €), sondern die BLB-intern geschätzten Kosten (Gesamtkosten von rd. 186,86 Mio. €) ausgewiesen wurden. Der LRH hat ferner darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsratsvorlage keine über die in der Projektbeschreibung hinausgehenden weitergehenden Informationen oder Berechnungen enthielt. Auch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder ein Verwertungskonzept enthielt die Vorlage nicht. Er hat moniert, dass die in der Verwaltungsratsvorlage gemachte Angabe, die Planungen seien so weit fortgeschritten, dass mit den Arbeiten umgehend begonnen werden könne, nicht den Tatsachen entsprach. Der LRH hat deutlich gemacht, dass dem VR zu dem in Nr. 6.4 des Leitfadens genannten wesentlich späteren Zeitpunkt des Abschlusses der Entwurfsplanungen, im Juni 2010, der Wirtschaftlichkeitsvergleich aus der Hochschulstandort-Entwicklungsplanung aus Februar 2010 sowie die Kostenberechnung des Generalplaners hätten vorgelegt werden müssen. Anhand dieser Unterlagen hätte sich dem VR die Frage aufdrängen müssen, ob die Kostenberechnung des Generalplaners einen Risikoansatz für Unvorhergesehenes oder Baupreissteigerungen umfasste. So hätte aus Sicht des LRH deutlich werden können, dass in dem zu genehmigenden Budget keine Ansätze für Unvorhergesehenes oder Baupreissteigerungen enthalten waren.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass nicht nachvollziehbar ist, warum die Verwaltungsratsmitglieder auf der Grundlage der offenkundig nur rudimentären Angaben in der Verwaltungsratsvorlage nicht nach genaueren Kostenberechnungen, Wirtschaftlichkeits- und Alternativbetrachtungen und konkreten Verwertungskonzepten des BLB NRW gefragt haben. Auch im Vergleich zu Vorlagen anderer Investitionsprojekte hätten dem VR die spärlichen Informationen zu dem Projekt „Ersatzneubau FH Bielefeld“ auffallen müssen.

Nach Auffassung des LRH hätte der damals zuständige Geschäftsführer des BLB NRW zudem im Interesse des BLB NRW anders vorgehen müssen. Dem VR wurde das Investitionsprojekt nur unter Benennung des Kostenrahmens aus der Modernisierungsvereinbarung von 150 Mio. €<sup>33</sup> vorgelegt. Ein Hinweis auf die in dieser Summe fehlenden Sicherheitszuschläge für Unvorhergesehenes sowie die Tatsache, dass dieses Budget zu erheblichen Umplanungen und Abweichungen vom vorliegenden Wettbewerbsentwurf führen würde, unterblieb. Auf diese Weise blieb dem VR vor allem das in

---

<sup>33</sup> Exklusive 4 Mio. €, vermutlich handelt es hierbei um den Anteil für die „repräsentative Fassade“, der zuletzt auf Wunsch der FH Bielefeld in die HMoP-Summe aufgenommen wurde, siehe hierzu Fn. 23.

der Abweichung dieses Kostenrahmens von den BLB-internen Kostenschätzungen liegende Refinanzierungsrisiko verborgen. Der damals zuständige Geschäftsführer des BLB NRW hätte das durch fehlende Risikopuffer schon zu Beginn des Projekts bestehende Refinanzierungsrisiko dem VR im Unternehmensinteresse anzeigen müssen und das Projekt auf diesem Wege „streitig“ in den VR geben können. Hingegen hat er mit dem gestellten Investitionsantrag und dem darin enthaltenen Kostenrahmen der Modernisierungsvereinbarung zu erkennen gegeben, dass diese Summe nach den Planungen für den BLB NRW voraussichtlich auskömmlich sein wird.

Der **BLB NRW** hat erwidert, er habe sich aufgrund der Pressemitteilung des MIWF und des Abschlusses der Modernisierungsvereinbarung in der Verpflichtung gesehen, schnellstmöglich die notwendige Zustimmung des Verwaltungsrats zu den Investitionen einzuholen. Die interne Investitionsrichtlinie des BLB NRW sei nach damaliger Auffassung wegen des Beschlusses der Landesregierung zur „Bereitstellung der notwendigen Mietverpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplanentwurf 2010“ nicht einschlägig gewesen. Als Erkenntnis aus dem Projekt habe der BLB NRW im Rahmen des HKoP vorgesehen, eine Ermächtigung des Verwaltungsrats zur Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung einzuholen. Erst nach Erteilung dieser Ermächtigung werde der BLB NRW durch „Unterschrift unter das HKoP Verpflichtungen“ eingehen. Die Vorlagen an den Verwaltungsrat beschränkten sich zudem nicht mehr auf die Genehmigung von Budgets, sondern legten Risiken und Risikovorsorgebudgets offen.

Der LRH hat dem BLB NRW mitgeteilt, dass er begrüßt, dass nunmehr in den Verwaltungsratsvorlagen auch Risiken und Risikovorsorgebudgets offengelegt werden. Er hat den BLB NRW gebeten, ergänzende Ausführungen zu dem geänderten Verfahren der Einbindung des Verwaltungsrats im HKoP zu machen. Dabei hat der LRH die Frage aufgeworfen, in welchem Umfang der Verwaltungsrat überhaupt noch mit HKoP-Projekten befasst sein wird, und darauf verwiesen, dass die für eine Verwaltungsratszustimmung maßgeblichen Wertgrenzen mit der geänderten AnwVOBLB vom 15.05.2015 von 2,5 Mio. € auf 25 Mio. € Gesamtkosten erhöht worden sind. Der LRH hat den BLB NRW auch gefragt, zu welchem Zeitpunkt und auf welcher rechtlichen Grundlage der Verwaltungsrat im Rahmen eines über das HKoP finanzierten zustim-

mungspflichtigen Projekts eingebunden wird und ob er in der Lage sein wird, ein entsprechendes Investitionsprojekt anzuhalten. In diesem Zusammenhang hat der LRH auch erfragt, inwieweit in den ggf. abzuschließenden Modernisierungsvereinbarungen zum HKoP Ausstiegsklauseln für den Fall einer versagten Verwaltungsratsgenehmigung enthalten sein werden.

Das **FM** hat ausgeführt, die Anforderungen an Verwaltungsratsvorlagen bei zustimmungspflichtigen Bauprojekten seien schon 2012 im Zuge der sog. ersten Stufe der Neuausrichtung durch die eingeführte Ziffer 6.5 AnwVOBLB ausgeschärft worden. Es hat ferner darauf verwiesen, dass ein Prozess zu einer weiteren Anpassung der Verwaltungsratsvorlagen (Angabe der Eckpunkte des Vorhabens, Angabe spezifischer Informationen in sog. Clustern, z. B. Alternativenvergleich, Nutzerabstimmung, Kosten und Risiken, Refinanzierung, Wirtschaftlichkeitsberechnung) bereits angestoßen worden, aber noch nicht abgeschlossen sei. Durch die Erhöhung der für eine Verwaltungsratszustimmung maßgeblichen Wertgrenzen für Investitionsvorhaben werde der neu besetzte Verwaltungsrat von der Befassung mit einer Vielzahl kleinerer Projekte entlastet. So sei sichergestellt, dass er seine Fachexpertise effektiv bei den komplexen Bauvorhaben mit höherem Risikoprofil einsetzen könne.

Der LRH hat dem FM mitgeteilt, dass er die weitere Überarbeitung der Verwaltungsratsvorlagen begrüßt, und klargestellt, dass er erwartet, dass ihm die abgestimmten neuen Verwaltungsratsvorlagen zu gegebener Zeit vorgestellt und erläutert werden. Er hat um weitere Erläuterung zu den Fragen gebeten, in welcher konkreten Form und zu welchem Zeitpunkt der Verwaltungsrat des BLB NRW im Rahmen des HKoP eingebunden werden wird.

## **7 Planungs- und Bauablaufstörungen**

In dem Projekt traten zahlreiche Planungs- und Bauablaufstörungen auf, die vielschichtige Ursachen hatten. Exemplarisch werden im Folgenden die vom LRH getroffenen

Feststellungen zur Planung der Ersteinrichtung des FH-Neubaus und zur Grundlagenermittlung des BLB NRW im Bereich der Gründung und des Rohbaus dargestellt.

## **7.1 Ersteinrichtungsplanung**

Nachdem die Beteiligten im September 2009 die Modernisierungsvereinbarung abgeschlossen hatten, begann Ende des Jahres 2009 der Abstimmungsprozess zur Ersteinrichtung des FH-Neubaus. Im Rahmen dieses Prozesses hatte die FH Bielefeld ihren Bedarf und ihre Anforderungen an die Ausstattung u. a. der Seminar- und Laborräume sowie Werkstätten und einer Experimentierhalle zu definieren.

Ende November 2009 forderte die BLB-NL die FH Bielefeld auf, bis Mitte Januar 2010 ein mit dem MIWF vorabgestimmtes Ersteinrichtungsprogramm zu erstellen. Sie wies darauf hin, dass bei Fehlen der Einrichtungspläne mit kostenverursachenden Umlanungen zu rechnen sei, weil die Planer dann im Rahmen der Entwurfsplanung auf Annahmen angewiesen seien. Im Dezember 2009 übermittelte der vom BLB NRW beauftragte Generalplaner der FH Bielefeld ein Anforderungsprofil an die zu übergebende Möblierungsplanung. Zudem einigten sich der BLB NRW und die FH Bielefeld im Rahmen einer Besprechung im Januar 2010 darauf, dass der FH Bielefeld ein Muster der Laborplanung übergeben wird.

Noch im Februar 2010 teilte der Generalplaner der BLB-NL mit, dass die begonnene Entwurfsplanung zur Technischen Gebäudeausrüstung „weiterhin auf Annahmen aus eigenem Ermessen bzw. Basiswerten aus technischen Regelwerken“ beruhe. Diese Bearbeitungsweise führe „nicht nur zu nachlaufenden honorarträchtigen Planungsleistungen, sondern auch zu Nachtragsleistungen bei den Firmen aufgrund unvollständiger Ausschreibungsunterlagen.“ Eine Planungs- und Ausschreibungssicherheit könne erst „nach Vorlage der Bestandsaufnahme mit Möblierungsplanung erreicht werden.“<sup>34</sup> Das entsprechende Schreiben des Generalplaners leitete die BLB-NL der FH Bielefeld am selben Tag per E-Mail mit der Bitte um Kenntnisnahme weiter.

---

<sup>34</sup> Schreiben des Generalplaners an die BLB-NL vom 26.02.2010.

Rund ein Jahr später, im Februar 2011, begannen der zwischenzeitlich mit der „Möbliierungsplanung Ersteinrichtung“ beauftragte Generalplaner des BLB NRW und ein von ihm beauftragter Laborplaner mit der Ermittlung des Nutzerbedarfs der FH Bielefeld zur Ersteinrichtung. Dazu führte der Laborplaner zunächst eine Bestandsaufnahme in den bestehenden Räumlichkeiten der FH Bielefeld durch. Zur weiteren Klärung des Nutzerbedarfs veranstaltete der Generalplaner in dieser Planungsphase Workshops mit der FH Bielefeld. Die Entwurfsplanungen zur Ersteinrichtung konnten schließlich erst im August 2011 endgültig abgeschlossen werden.<sup>35</sup> Auf dieser Planungsgrundlage ging die BLB-NL von zusätzlich erforderlichen Ersteinrichtungskosten in Höhe von rd. 10,66 Mio. € aus.<sup>36</sup> Die um die Ersteinrichtung ergänzte (Gesamt-)Ausführungsplanung der Vergabeeinheiten 06 (Heizung, Klima, Lüftung, Sanitär) und 07 (Elektroarbeiten) war nach der BLB-internen Dokumentation Ende April 2012 erst zu 90 v. H. beendet.<sup>37</sup>

Schon im Februar 2011 hatte der BLB NRW allerdings die Ausschreibungen zu diesen Vergabeeinheiten veröffentlicht und die entsprechenden Bauverträge im April 2011 (Vergabeeinheit 06) und Mai 2011 (Vergabeeinheit 07) abgeschlossen. Der Generalplaner erstellte bis März 2012 mehrfach ergänzende Leistungsverzeichnisse für die Ersteinrichtung in den genannten Vergabeeinheiten. Seit März 2012 wies der vom BLB NRW beauftragte Projektsteuerer in seinen monatlichen Statusberichten auf „erhebliche Planungsrisiken aufgrund der Planungsdefizite in der Ausführungsplanung (inkl. HMoP-Ergänzungsleistungen) der VE 06 und 07“ und darauf hin, dass es hierdurch „zu einem bis dato nicht überschaubaren Terminverzug kommen“ könne.

In der Vergabeeinheit 07 kam es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen, deren genaue Ursachen zwischen dem BLB NRW und der ausführenden Firma streitig blieben. Gegenüber dem VR räumte die Geschäftsführung des BLB NRW ein, dass die Verhandlungen mit der ausführenden Firma dadurch erschwert würden, dass „die Ausschreibung und Vergabe aus Zeitgründen auf einem eingeschränkten Planungsstand erfolgte.“<sup>38</sup> Im

---

<sup>35</sup> Der Erläuterungsbericht „Labortechnische Anlagen“ des General- und des Laborplaners datiert auf den 22.08.2011. Hiermit konnte an diesem Tag nach einem Schreiben des Generalplaners an die BLB-NL vom 15.04.2014 ein „nachlaufender Entwurfsplanungsabschluss“ erreicht werden.

<sup>36</sup> Siehe interner Vermerk der BLB-NL vom 02.11.2011.

<sup>37</sup> Siehe Statusbericht April 2012 des externen Projektsteuerers des BLB NRW (Stand 02.05.2012).

<sup>38</sup> Siehe BLB NRW-Bericht an den VR im Dezember 2013, Anlage 2 zur Niederschrift über die Verwaltungsratssitzung am 10.12.2013.



März 2013 schloss der BLB NRW mit der ausführenden Firma eine erste Ergänzungsvereinbarung über rd. 3,3 Mio. € und vereinbarte einen Terminplan, der eine Gesamtfertigstellung im März 2014 ermöglicht hätte. Dieser Terminplan hatte jedoch bereits kurze Zeit später keinen Bestand mehr.<sup>39</sup> Um den in einer geplanten weiteren Ergänzungsvereinbarung festzuschreibenden neuen Terminplan festlegen zu können, erstellte die beauftragte Firma im Juli 2014 eine sog. ToDo-Liste, aus der sich u. a. die von ihr noch zu erbringenden Leistungen ergaben. Ausweislich dieser Liste mussten z. B. die im Dezember 2012 verlegten Zuleitungen zu den Unterverteilungen in den Laborräumen wegen nachträglich geänderter Leistungsanforderungen zu 80 v. H. rückverlegt und in einem wesentlich höheren Querschnitt neu verlegt werden. Diese Maßnahme betraf u. a. 33 Flure und Laborräume, in denen die Fußböden bereits geschlossen und daher vor der De- und Neumontage der Kabel zunächst zu öffnen waren.

Die Kosten in der Vergabeeinheit 07 stiegen bis Ende Mai 2014 von ursprünglich rd. 11,39 Mio. € für den Hauptauftrag auf prognostizierte Gesamtkosten von rd. 26,12 Mio. €. <sup>40</sup> Daneben hatte der geschilderte Ablauf der Ersteinrichtungsplanung auch Konsequenzen für die Vergabeeinheit 06. Hier stiegen die Kosten der Vergabeeinheit bis Ende Mai 2014 von ursprünglich 14,14 Mio. € für den Hauptauftrag auf prognostizierte Gesamtkosten von rd. 26,24 Mio. €. <sup>41</sup>

Schließlich hatten die in der Vergabeeinheit 07 eingetretenen Verzögerungen nach der BLB-internen Dokumentation auch Auswirkungen auf weitere Folgegewerke wie z. B. die Ausbaugewerke in den Vergabeeinheiten 09 und 10.

Erst Mitte Juni 2013 übersandte der vom BLB NRW beauftragte Projektsteuerer der BLB-NL einen Entwurf einer Vereinbarung über das vom BLB NRW zu errichtende Bau-Soll mit der Bitte um Abstimmung mit der FH Bielefeld. Eine Gegenzeichnung des Vereinbarungsentwurfs durch die FH Bielefeld konnte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Stand im September 2014) nicht festgestellt werden. Hierzu teilte die BLB-NL der BLB-Z auf Nachfrage in einer E-Mail aus Mai 2014 mit, dass der Abschluss einer vorhe-

---

<sup>39</sup> Schreiben der BLB-NL an das MIWF vom 30.09.2013.

<sup>40</sup> Kostenübersicht Projektsteuerer, Stand 28.05.2014: Beauftragte Nachträge in Höhe von rd. 8,25 Mio. € sowie offene Nachträge in Höhe von rd. 6,48 Mio. €.

<sup>41</sup> Kostenübersicht Projektsteuerer, Stand 28.05.2014: Beauftragte Nachträge in Höhe von rd. 8,98 Mio. € sowie offene Nachträge in Höhe von rd. 3,12 Mio. €.

rigen vollständigen Gesamtbausollvereinbarung wegen der gedrängten Zeit nicht möglich gewesen sei und das Bausoll stattdessen „sukzessive im Laufe der Werkplanung mit der FHB in Planungs- und Leitungsrunden festgeschrieben“ worden sei.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 und 3 der am 21.09.2009 abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarung und Nr. 3.1 der Anlage 2 zu dieser Vereinbarung schließen der BLB NRW und die FH eine Bausollvereinbarung ab. Diese Bausollvereinbarung legt nach Nr. 3.1 Abs. 2 der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung fest, wie die Baumaßnahme umgesetzt wird, und beschreibt das zwischen BLB NRW und der Hochschule nach Qualität und Quantität vereinbarte Bausoll. Bestandteil der Bausollvereinbarung sind insbesondere eine Ausführungsplanung sowie ein Raumbuch als raumscharfe Beschreibung der Leistungsmerkmale unter den Aspekten Hochbau, Technik und Betrieb und eine aktualisierte Terminplanung. Der Abschluss der Bausollvereinbarung ist nach Nr. 4 der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung Voraussetzung für den Start der Realisierungsphase einer Baumaßnahme.

Der LRH hat beanstandet, dass dieser zwischen den Beteiligten mit der Modernisierungsvereinbarung verabredete Verfahrensablauf im Bereich der Ersteinrichtungsplanung nicht umgesetzt worden ist<sup>42</sup>, was zu den dargestellten weitreichenden Folgen für den gesamten Projektablauf geführt hat. Er hat insoweit darauf verwiesen, dass der BLB NRW im Februar 2011 die Ausschreibungen zu den Vergabeeinheiten 06 und 07 veröffentlichte, obwohl bis dahin noch nicht einmal die für eine Festlegung des Nutzerbedarfs erforderliche Bestandsaufnahme in den Räumlichkeiten der Alt-Standorte der FH Bielefeld stattgefunden hatte. Die (Gesamt-)Ausführungsplanung für die Vergabeeinheiten 06 und 07 war nach den Feststellungen des LRH selbst rd. ein Jahr nach Beauftragung der ausführenden Unternehmen in diesen Vergabeeinheiten noch nicht vollständig fertiggestellt. Der LRH hat ferner darauf verwiesen, dass der BLB NRW eine von der FH Bielefeld gegengezeichnete Bausollvereinbarung bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen durch das Rechnungsprüfungsamt Münster im September 2014 nicht vorlegen konnte.

---

<sup>42</sup> Der fehlende Abschluss einer Bausollvereinbarung vor Beginn der Realisierung betrifft alle ausgeschriebenen Vergabeeinheiten. Siehe zu weiteren Verstößen gegen die Regelungen der Modernisierungsvereinbarung die Ausführungen zu Punkt 9 „Verstoß gegen die Modernisierungsvereinbarung“.

Er hat beanstandet, dass der BLB NRW nicht darauf bestanden hat, vor der Veröffentlichung der Vergabeeinheiten 06 und 07 im Februar 2011, spätestens aber vor Abschluss der Verträge in den Vergabeeinheiten 06 und 07 unter Hinweis auf die Verfahrensregelungen der mit der FH Bielefeld abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarung zunächst alle Anforderungen der FH an die Ersteinrichtung zu erhalten. Schließlich hatte die BLB-NL die FH Bielefeld mehrfach dazu aufgefordert, ihren Nutzerbedarf zu ermitteln und diesen dem BLB NRW mitzuteilen. Der LRH hat moniert, dass sowohl dem BLB NRW als auch der FH Bielefeld – auch und gerade wegen des schon im Februar 2010 gegebenen Hinweises des Generalplaners – bewusst sein musste, welche Folgewirkungen von einem zum Zeitpunkt der Ausschreibung eines Gewerks nicht abschließend feststehenden Nutzerbedarf ausgehen.

Er hat beanstandet, dass die BLB-NL die mit diesem Vorgehen verbundenen Risiken bewusst eingegangen ist. Denn sie hat es hingenommen, das Bausoll sukzessive im Laufe der Werkplanung ermitteln zu müssen und sich der Priorisierung des Fertigstellungstermins durch das MIWF und die FH Bielefeld untergeordnet. Dabei ließ der BLB NRW eigene wirtschaftliche Interessen offensichtlich gegenüber dem priorisierten Fertigstellungstermin zurücktreten. Auf der Grundlage der Tatsache, dass die Kostenschätzungen des Generalplaners zur Realisierbarkeit des Projekts im vorgegebenen Kostenrahmen keine bzw. nur pauschale Kostenansätze für die mit dem Gebäude fest verbundenen Einbauten nach den KG 370 und 470 enthielten, und dadurch, dass im festgelegten Kostenrahmen insgesamt keinerlei finanzielle Spielräume vorhanden waren,<sup>43</sup> musste ihm bewusst sein, dass eine Ausschreibung dieser Leistungen ohne vorher definierten Nutzerbedarf ein erhebliches Refinanzierungsrisiko begründet. Der LRH hat festgestellt, dass sich in der Steigerung der prognostizierten Gesamtkosten in der Vergabeeinheit 07 um 129 v. H. des Hauptauftrages<sup>44</sup> zeigt, dass sich dieses Risiko auch realisiert hat. In diesen Mehrkosten sind dabei nach den Feststellungen des LRH nicht nur zusätzliche im Hauptauftrag nicht berücksichtigte Leistungen enthalten, sondern auch Kosten für die nachträgliche Änderung bereits fertiggestellter Leistungen. Der LRH hat darauf verwiesen, dass die in der ToDo-Liste enthaltene geänderte Zuleitung zu den Elektrounterverteilern in den Laborräumen hierfür ein gutes Beispiel darstellt. Er

---

<sup>43</sup> Siehe hierzu Ausführungen zu Punkt 5 „Projektanmeldung und Abschluss der Modernisierungsvereinbarung“.

<sup>44</sup> Hauptauftrag Vergabeeinheit 07: rd. 11,39 Mio. €, prognostizierte Gesamtkosten: rd. 26,12 Mio. €.

hat ausgeführt, dass sich ein ähnliches Bild auch in der Vergabeeinheit 06 ergibt, wo die Kosten um rd. 86 v. H. des Hauptauftrages anstiegen.<sup>45</sup>

Der LRH hat deutlich gemacht, dass diese Kostensteigerungen und die terminlichen und finanziellen Auswirkungen auf die Folgegewerke veranschaulichen, wie sich ein bei Veröffentlichung der Ausschreibung nicht ausreichend geklärteter Nutzerbedarf auswirken kann. Gleichzeitig hat er eingeräumt, dass die Kostensteigerungen und Bauzeitverzögerungen auch auf weitere Planungs- und Ausführungsprobleme zurückzuführen sind.

Der **BLB NRW** hat die vom LRH getroffenen Feststellungen und Monita vollumfänglich eingeräumt. Er hat versichert, dass Freigaben zur Planung und Durchführung von Bauvorhaben heute erst bei feststehendem Nutzerbedarf und entsprechender Planungs- und Kostensicherheit erfolgen. Ferner hat er mitgeteilt, dass geplant sei, dass „die Hochschulen ein Nutzer-Projektmanagement bei komplexen und Großprojekten einkaufen.“ Der BLB NRW werde hierbei unterstützen.

Der LRH hat den BLB NRW um Mitteilung gebeten, durch welche internen Regelungen er sicherstellt, dass Freigaben zur Planung und Durchführung von Bauvorhaben erst bei feststehendem Nutzerbedarf und entsprechender Planungs- und Kostensicherheit erfolgen, und wie die Einhaltung dieser Regelungen überwacht wird. Er hat den BLB NRW außerdem gebeten, mitzuteilen, ob und ggf. mit welchen Inhalten das MIWF oder die Hochschulen zum Einkauf des Nutzer-Projektmanagements schon konkrete Vereinbarungen mit dem BLB NRW getroffen haben.

## **7.2 Gründung und Rohbau**

Nachdem im Oktober 2010 die Arbeiten auf der Baustelle begonnen hatten, kam es im weiteren Verlauf des Projekts zu zahlreichen Störungen im Bauablauf. Die Bauablaufstörungen führten im Ergebnis dazu, dass der in der Modernisierungsvereinbarung fest-

---

<sup>45</sup> Hauptauftrag: rd. 14,14 Mio. €, prognostizierte Gesamtkosten rd. 26,24 Mio. €.

gelegte Fertigstellungstermin (07/2013) nicht mehr haltbar war und in dem Projekt erhebliche Mehrkosten entstanden.

Die ersten erheblichen Bauablaufstörungen entstanden schon in der Gründungs- und Rohbauphase des Projekts.

### 7.2.1 Grundlagenermittlung vor Ausschreibung der Rohbauarbeiten

Der BLB NRW hatte zur Vorbereitung des Generalplanerwettbewerbs bei einem Ingenieurbüro für Geotechnik zunächst eine sog. orientierende Baugrunduntersuchung in Auftrag gegeben. Das entsprechende Gutachten datiert vom 29.05.2008 und bezieht sich auf einen fiktiven Baukörper mit einem teilweise zweigeschossigen Untergeschoss. In diesem Gutachten hatte der Gutachter als Grundlage für den Wettbewerb eine Tiefgründung auf Pfählen und eine präzisere Erkundung des tieferen Baugrundes empfohlen.

Im Anschluss an den Generalplanerwettbewerb gab der BLB NRW bei dem Ingenieurbüro zwei weitergehende Bodengrunduntersuchungen in Auftrag, welche die konkreten Planungen zum FH-Neubau, insbesondere die für den Stellplatznachweis erforderliche Dreigeschossigkeit der zu errichtenden Tiefgarage, zu berücksichtigen hatten. Sowohl in seinem ersten Bodengrundgutachten aus Dezember 2009 als auch in dem zweiten Gutachten aus Mai 2010 empfahl das Ingenieurbüro jeweils weitergehende Erkundungsbohrungen und das Setzen von Probebohrpfählen, um die Tragfähigkeit der Pfähle anhand von Probelastungen zur Gebrauchs- und Zuglast überprüfen zu können.

Eine entsprechende Ausschreibung für das Setzen von Probebohrpfählen veröffentlichte der BLB NRW Ende Juni 2010. Der Vertrag zwischen dem BLB NRW und der ausführenden Firma kam am 02.09.2010 zustande.<sup>46</sup> Schon am 20.09.2010 veröffentlichte der BLB NRW die Ausschreibung zur Vergabeeinheit 04 (Rohbau I mit Gründung).

---

<sup>46</sup> Ein unter dem 05.08.2010 gefertigtes drittes Baugrundgutachten des Ingenieurbüros konnte sich zur der Tragfähigkeit der empfohlenen Großbohrpfähle daher nicht äußern.

Zwei der drei im September 2010 gesetzten Probebohrpfähle versagten nach der BLB-internen Dokumentation unter Zuglast. Es kam zu Wassereintrüben ins Bohrloch und zur Beeinträchtigung der Bohrfahlsole durch einströmendes Wasser.<sup>47</sup> Das Setzen weiterer Probebohrpfähle im Dezember 2010 durch die hiermit und mit der Erstellung des Rohbaus beauftragte Firma führte zu dem Ergebnis, dass alle Pfahlbohrungen wegen starker Wasserzutritte aus Klüften unter Wasserauflast zu bohren und in größere Tiefen zu setzen waren. Die eigentlichen Gründungsbohrpfähle setzte die mit den Rohbauarbeiten beauftragte Firma ab Januar 2011.

### 7.2.2 Zeitliche und finanzielle Auswirkungen

Ende 2009 wies der Generalplaner in seiner Kostenschätzung zum Abschluss der Vorplanungsphase<sup>48</sup> neben Kosten für die Baugrube und die Gründung in Höhe von insgesamt rd. 17,07 Mio. € ein Baugrundrisiko in Höhe von 2,6 Mio. € aus. Dieses Risiko resultierte nach Angaben des Generalplaners aus „weiteren Erkenntnissen der Grundwasserstandsmessungen, noch ausstehenden Pfahl-Zugversuchen, daraus ggf. zusätzlich notwendigen Auftriebssicherungen und Mehraufwendungen weiße Wanne“. Im Februar 2010 teilte die FH Bielefeld dem MIWF mit, dass im Bereich der Gründung des Gebäudes aufgrund der zwischenzeitlich festgestellten Bodenverhältnisse und des Bemessungswasserstandes im Boden mit Mehrkosten von rd. 15,62 Mio. € gegenüber dem in Anlage 1 der Modernisierungsvereinbarung angesetzten Betrag von 6 Mio. € für Pfahlgründung zu rechnen sei.

Während der Gründungsarbeiten kam es zunächst durch nicht tragfähige Rückverankerungen der Baugrubenumschließung zu zeitlichen Verzögerungen.<sup>49</sup> Ab Juni 2011 geriet das beauftragte Rohbauunternehmen in weiteren Verzug. Ende Juli 2011 teilte die BLB-NL dem zuständigen Geschäftsführer des BLB NRW daher mit, die Einhaltung des Fertigstellungstermins und des Kostenrahmens seien u. a. wegen einer Bauzeitenverzöge-

---

<sup>47</sup> Siehe Stichwortblatt des GB EM zum Sondertatbestand Baugrund, Mehrkosten mit Stand vom 12.11.2011.

<sup>48</sup> Kostenschätzung mit Stand vom 22.12.2009.

<sup>49</sup> Siehe Statusbericht Februar 2011 des externen Projektsteuerers des BLB NRW (Stand 03.03.2011).

rung in der Erd- und Rohbauphase stark gefährdet.<sup>50</sup> Aus Anlass dieser Mitteilung fand Anfang August 2011 eine Besprechung statt, an der das MIWF, das Bauministerium, das FM, die FH Bielefeld, die BLB-Z und die BLB-NL teilnahmen. Der BLB NRW trug in diesem Zusammenhang vor, dass die Rohbaufirma mit einer theoretisch kalkulativen Bauzeitverzögerung von 19 Wochen rechne und für Gegenmaßnahmen Beschleunigungszahlungen von rd. 3,5 bis 4 Mio. € fordere. Die Starttermine der Nachfolgewerke könnten durch mit dem Unternehmen zu vereinbarende neue Zwischentermine und Ausführung der Beschleunigungsmaßnahmen nahezu gewahrt bleiben und die Gesamtfertigstellung zum 31.07.2013 erreicht werden. Das MIWF und die FH Bielefeld wiesen in der Besprechung darauf hin, dass der Fertigstellungstermin erste Priorität habe, und forderten die fristgerechte Fertigstellung des FH-Neubaus. Die Besprechungsteilnehmer stimmten darin überein, dass zur Einhaltung des Fertigstellungstermins die Einleitung von kostenrelevanten Beschleunigungsmaßnahmen erforderlich sei. Die dafür anfallenden Kosten sollten nach übereinstimmender Auffassung der Besprechungsteilnehmer als Mehrkosten Gegenstand eines vom BLB NRW aufzustellenden Nachtrags zur Genehmigung durch den VR sein. Im Nachgang zu der Besprechung wies das MIWF nach Abstimmung mit dem FM u. a. darauf hin, dass der BLB NRW klargestellt habe, diese Mehrkosten aufzufangen. Der Nachtrag im VR betreffe insofern die übrigen Vertragsparteien nicht.<sup>51</sup>

Obwohl der BLB NRW bereits Anfang August 2011 mit der Rohbaufirma eine Beschleunigungsvereinbarung abgeschlossen und die darin festgeschriebene Vorauszahlung von 2 Mio. € ausgezahlt hatte, informierte sein Justizariat im März 2012 den zuständigen Geschäftsführer, die Geschäftsbereichsleitung Eigentumsmanagement (GB EM) sowie die BLB-NL darüber, dass der „im vergangenen September unternommene Versuch, die [Rohbaufirma] über eine Beschleunigungsvereinbarung zum Jahresende 2011 wieder in den ausgeschriebenen Termintakt zurückzuführen, [...] als gescheitert betrachtet werden“ müsse. Die Vergabeeinheit 04 sei erst kürzlich fertiggestellt worden, die ebenfalls an die Rohbaufirma vergebene Vergabeeinheit 05 (Rohbau II) befinde sich bereits im

---

<sup>50</sup> Siehe Schreiben der BLB-NL an den zuständigen Geschäftsführer des BLB NRW vom 28.07.2011.

<sup>51</sup> E-Mail des MIWF an die Haushaltsabteilung des FM, die BLB-Z, die BLB-NL, das Bauministerium und die FH Bielefeld vom 20.09.2011.

Verzug.<sup>52</sup> Auf der Grundlage eines geänderten Rahmenterminplans, der die Fertigstellung eines Großteils des Neubaus zum 31.07.2013 vorsah, führte der BLB NRW in der Folgezeit Nachverhandlungen mit allen zu der Zeit bereits beauftragten Firmen. Im Juni 2012 informierte die BLB-NL die Geschäftsführung des BLB NRW darüber, dass vier Firmen sofort mit der Umsetzung von Beschleunigungsmaßnahmen „dem Grunde nach zu beauftragen“ seien. Hierfür sei mit Gesamtbeschleunigungskosten von rd. 5 bis 6 Mio. € zu rechnen.

Die verzögerte Fertigstellung des Gesamtrohbaus wirkte sich ganz erheblich auf den weiteren Bauverlauf aus. Hierbei traten die in der Vergabeeinheit 07 eingetretenen weiteren Verzögerungen<sup>53</sup> erschwerend hinzu. Mitte Februar 2013 teilte die BLB-NL dem zuständigen Geschäftsführer des BLB NRW mit, dass die zu dem Zeitpunkt eingetretene zeitliche Verzögerung innerhalb des „HMoP-Terminplans [...] nicht mehr kompensierbar“ sei und der vereinbarte Übergabetermin an die FH Bielefeld nicht gehalten werden könne.<sup>54</sup>

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Gemäß § 2 Abs. 1 Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz hat der BLB NRW u. a. die Aufgabe, Grundstücke für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu entwickeln. Der LRH hat moniert, dass das geschilderte Handeln des BLB NRW mit den Grundsätzen eines vernünftig wirtschaftenden Kaufmanns nicht vereinbar ist. Denn ein nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaftendes Unternehmen hat ein starkes Interesse daran, die nicht refinanzierbaren Anteile eines Projekts möglichst gering zu halten. Der LRH hat zusammenfassend mitgeteilt, dass der BLB NRW in dem in Rede stehenden Zeitraum bis Mitte 2011 nicht entsprechend agiert hat. Er hat darauf verwiesen, dass der BLB NRW vor der Ausschreibung des Rohbaus in den Vergabeeinheiten 04 und 05 keine ausreichende Grundlagenermittlung betrieben hat, obwohl dies nach den mit dem Baugrund bis September 2010 gesammelten Erfahrungen zwingend erforderlich gewesen wäre.

---

<sup>52</sup> Siehe E-Mail des Justiziariats des BLB NRW vom 30.03.2012.

<sup>53</sup> Siehe hierzu Ausführungen unter Punkt 7.1 „Ersteinrichtungsplanung“.

<sup>54</sup> Schreiben der BLB-NL an den zuständigen Geschäftsführer des BLB NRW vom 13.02.2013.



Der LRH hat beanstandet, dass der BLB NRW wegen seines Vorgehens nicht in der Lage war, die im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabeeinheit 04 zu definierenden Leistungen und den entsprechenden Leistungszeitraum hinreichend genau zu bestimmen. Denn die Ergebnisse der im September 2010 durchgeführten Belastungsversuche an den Probebohrpfählen lagen dem BLB NRW erst nach Veröffentlichung der Ausschreibung zu dieser Vergabeeinheit vor. Der LRH hat dem BLB NRW vorgeworfen, dass ihm aufgrund des Vorlaufs im Baugrunduntersuchungsprozess hätte bewusst sein müssen, dass wegen der noch laufenden Probepfahlsetzungen das Risiko besteht, dass die von ihm in der Rohbauausschreibung gemachten Angaben zur Pfahlgründung den konkreten Anforderungen des Baugrundes nicht genügen. Denn die zum Zeitpunkt der Ausschreibung des Rohbaus vorliegenden Baugrundgutachten des Ingenieurbüros hatten jeweils eine weitergehende Untersuchung des Baugrundes bzw. der Reaktion der in ihm zu verankernden Bohrpfähle empfohlen. Die Ausschreibung stützte sich nach den Feststellungen des LRH hinsichtlich der Anzahl und der Tiefe der zu setzenden Bohrpfähle und hinsichtlich der genauen Ausführungsart lediglich auf Annahmen des BLB NRW. Hieraus hat der LRH gefolgert, dass der BLB NRW durch den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ausschreibung der Vergabeeinheit 04 das Risiko eingegangen ist, dass es bei dem Gewerk zu Mengen- und Massenmehrungen, zu Nachträgen sowie ggf. zu Behinderungsanzeigen und Bauzeitverzögerungen kommt. Er hat deutlich gemacht, dass ihm dieses Vorgehen des BLB NRW insbesondere wegen des engen finanziellen Spielraums in dieser Maßnahme unerklärlich ist.

Gegenüber dem MIWF hat der LRH darauf hingewiesen, dass für ihn nicht nachvollziehbar ist, warum das Ministerium angesichts der schon in der Gründungsphase aufgetretenen Probleme und in dem Bewusstsein der dadurch ausgelösten Mehrkosten ausschließlich an der Priorisierung des Fertigstellungstermins festgehalten hat. Der LRH hat moniert, dass die Frage, inwieweit in dem Projekt weitere Mehrkosten entstehen würden, die vom BLB NRW und damit letztlich vom Land Nordrhein-Westfalen zu tragen sind, für das MIWF offenkundig irrelevant war.

Der **BLB NRW** hat die vom LRH getroffenen Feststellungen und Monita vollumfänglich eingeräumt.

### **7.3                   Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung**

Das **MIWF** hat zu den unter den Punkten 7.1 und 7.2 dargestellten Planungs- und Bauablaufstörungen mitgeteilt, dass die Bausollvereinbarung nach den Angaben der FH zwar erst „sehr spät“ abgeschlossen worden sei. Die FH habe hierzu allerdings angegeben, dass keine Einigung mit dem Bauherrn habe erzielt werden können und viele notwendige, die Vereinbarung dokumentierende Schriftstücke der Hochschule nicht vorgelegen hätten. Das MIWF hat ausgeführt, dass die gravierenden Auswirkungen damals nicht absehbar gewesen seien, aber hätten vermieden werden können. Bei Kostenerhöhungen habe der Grundsatz gegolten, dass Einsparungen möglichst mittels Quantitäts- bzw. Qualitätseinschränkungen in der weiteren Planung vorzunehmen seien und sich BLB NRW und Hochschule zu verständigen haben. Der Fertigstellungstermin habe aus Sicht der Hochschule verständlicherweise wegen der steigenden Studierendenzahlen eine hohe Priorität gehabt. Im Übrigen sei dem MIWF vom BLB NRW „nicht der unmissverständliche Eindruck vermittelt worden, dass [*der Fertigstellungstermin*] unhaltbar war und auch hinsichtlich der Kosten völlig aus dem Ruder laufe.“ Da die operative Projektdurchführung und die Kosten- und Termineinhaltung eindeutig beim BLB NRW gelegen haben, seien die „Möglichkeiten eines MIWF“ sehr begrenzt gewesen.

Der LRH hat betont, dass das MIWF mitverantwortlich für die im Projekt aufgetretenen Planungs- und Bauablaufstörungen gewesen ist. Er hat erwidert, dass die Ausführungen des MIWF seine Feststellung bestätigen, dass der BLB NRW die Modernisierungsvereinbarung vom 21.09.2009 mit dem darin festgeschriebenen Fertigstellungstermin so nicht hätte abschließen dürfen. Insoweit hat der LRH moniert, dass das MIWF zwar ausweislich seiner Stellungnahme erkannt hatte, dass die operative Projektdurchführung und die Kosten- und Termineinhaltung eindeutig beim BLB NRW gelegen haben, sich aber trotz dieser Erkenntnis im Anmeldeverfahren zum HMoP über die baufachlichen und bauplanerischen Bedenken der BLB-NL hinweggesetzt und auch in Ansehung auftretender Zeit- und Kostenprobleme lange Zeit weiter auf dem in der Modernisierungsvereinbarung festgelegten Fertigstellungstermin beharrt hat. Der LRH hat schließlich festgestellt, dass auch der Umgang des MIWF mit den in der Rohbau- und Gründungsphase auftretenden zeitlichen Verzögerungen und den hierdurch verursachten Mehrkosten die sehr einseitige Interessenlage des MIWF verdeutlicht.

#### **7.4 Reaktion der Fachaufsicht**

Abgeleitet aus den Ergebnissen einer vom FM selbständig veranlassten, durch einen externen Dritten durchgeführten Sonderprüfung zum Projektverlauf „Ersatzneubau Fachhochschule Bielefeld“ und den im Abschlussbericht genannten Handlungsempfehlungen hat das fachaufsichtsführende Referat im FM dem BLB NRW mit Erlass vom 16.07.2014 Anweisungen erteilt. Zu den Ursachen für die unter den Punkten 7.1 und 7.2 dargestellten Planungs- und Bauablaufstörungen traf die Fachaufsicht folgende Anweisungen, die sie bat, kurzfristig umzusetzen:

„[...]

Nr. 4 Keine Bauausschreibungen, bevor die Baugrundprobleme geprüft und gelöst sind oder Nutzerbedarfsprogramme vorliegen.

[...]

Nr. 6 Der Begriff der Ersteinrichtung ist zu definieren und zwischen dem BLB NRW und den Nutzern abzustimmen.“

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Die Prüfung und Lösung von Baugrundproblemen vor Ausschreibung von Leistungen ist Bestandteil einer seriösen und ordnungsgemäßen Grundlagenermittlung, die vor jedem Baubeginn durchzuführen ist. Dies wiederum ist eine Selbstverständlichkeit für jeden Bauherrn und müsste für einen Betrieb wie den BLB NRW, der seit nunmehr 14 Jahren der zentrale Immobiliendienstleister des Landes ist, mehr als selbstverständlich sein. Die Anweisung des FM ist daher aus Sicht des LRH rein deklaratorisch und nicht geeignet, künftige Fehlentwicklungen dieser Art auszuschließen. Denn ursächlich für die trotz abschließend nicht geklärter Baugrundproblematik vorgenommene Veröffentlichung der Ausschreibung zur Vergabeeinheit 04 war der durch den vom MIWF und FH Bielefeld priorisierte Fertigstellungstermin und der hierdurch im Projekt aufgebaute Zeitdruck.

Gleiches gilt für die Anweisung, Bauausschreibungen erst vorzunehmen, wenn Nutzerbedarfsprogramme vorliegen. Auch hierbei handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, die gegenüber einem seit 14 Jahren bestehenden Immobiliendienstleister wie dem BLB NRW keiner weiteren Regelung bedürfen sollte. Denn soweit der Nutzer seinen Bedarf und seine Anforderungen nicht spezifiziert hat, fehlt es an der Festlegung des

Bausolls, das vom BLB NRW zu erbringen ist. Damit fehlt es an einer Grundlage für die Realisierung eines Projekts und die hierfür erforderlichen Bauausschreibungen. So schreibt im Übrigen auch Nr. 4 der Anlage 2 zu der zwischen BLB NRW, MIWF, FM und der FH Bielefeld abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarung vom 21.09.2009 vor, dass der BLB NRW mit der Realisierung einer Baumaßnahme erst nach Abschluss einer gemäß Nr. 3.3 Abs. 2 der genannten Anlage mit der Hochschule abzuschließenden Bausollvereinbarung beginnt. Diese Bausollvereinbarung enthält nach Nr. 3.1 Abs. 2 S. 3 a) und b) der Anlage 2 neben der Ausführungsplanung insbesondere ein Raumbuch als raumscharfe Beschreibung der Leistungsmerkmale unter den Aspekten Hochbau, Technik und Betrieb sowie eine Beschreibung der Raumgrößen und Baustandards. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass der BLB NRW sich vorliegend gegenüber dem MIWF und der FH Bielefeld auf diese Verfahrensregelungen hätte berufen müssen. Da die FH Bielefeld über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr<sup>55</sup> ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen ist, ihren Bedarf und ihre Anforderungen an die Ersteinrichtung des FH-Neubaus mitzuteilen, hätte der in der Modernisierungsvereinbarung festgeschriebene Fertigstellungstermin vom BLB NRW offiziell infrage gestellt werden müssen. Auch hier hat sich der BLB NRW jedoch der durch das MIWF und die FH Bielefeld genannten Priorisierung des Fertigstellungstermins und dem hierdurch aufgebauten Zeitdruck unterworfen. Der LRH hat gefordert, dass der BLB NRW künftig die Möglichkeit haben sollte, sein Interesse an einem geregelten Verfahrensablauf gegenüber dem Nutzer tatsächlich durchsetzen zu können.

Das **FM** hat mitgeteilt, ein wesentliches Ziel der derzeit laufenden Umsetzung der sog. zweiten Stufe der BLB-Neuausrichtung bestehe darin, die wirtschaftliche Ausrichtung des BLB NRW besser abzusichern. Hiermit befasse sich das Projektteam „Finanzierung und Wirtschaftlichkeit“. In die Projektarbeiten seien neben dem BLB NRW auch mehrere Ressorts (FM, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz) eingebunden. Auf der Basis der Vorarbeiten für das HKoP werde im Projektteam für die Planung und Durchführung weiterer Bauvorhaben des BLB NRW ein verbindlicher Standardver-

---

<sup>55</sup> Siehe Ausführungen unter Punkt 7.1 „Ersteinrichtungsplanung“.

fahrensablauf festgelegt. Der Verfahrensablauf lege verbindlich fest, welche Planungs- und Genehmigungserfordernisse in welcher zeitlichen Abfolge durch welchen am Bauprozess Beteiligten (BLB NRW, Nutzer, Nutzerressort, FM) erfüllt sein müssten. Der im Rahmen der Neuausrichtung verabschiedete Standardverfahrensablauf werde dem BLB NRW sichtbar für alle am Bauprozess Beteiligten – insbesondere die Nutzer – eine belastbare Grundlage in die Hand geben, auf deren Basis er sein Interesse an einem geordneten Verfahrensablauf durchsetzen könne.

Der LRH hat erwidert, dass er es begrüßt, dass das FM mit der Schaffung eines von ihm sog. verbindlichen Standardverfahrensablaufs einer langjährigen und stetig wiederholten Forderung des LRH nachkommt. Er hat darauf hingewiesen, dass ständige Mitglieder des vom FM genannten Projektteams „Finanzierung und Wirtschaftlichkeit“ die vom FM genannten drei Ressorts sind und dass die anderen Ressorts als Nutzer nur partiell an den Beratungen des Projektteams teilnehmen. Der LRH hat das FM daher gebeten, den aktuellen Stand des Entwicklungsverfahrens mitzuteilen und insbesondere darzulegen, in welcher (für alle Beteiligten verbindlichen) Form und mit welchem Zeithorizont das Regelwerk verabschiedet werden soll.

## **8 Kostenentwicklung**

### **8.1 Kostenprognosen**

Der BLB NRW delegierte die Kostenplanung, Kostensteuerung und Kostenkontrolle in wesentlichen Teilen an einen externen Projektsteuerer, der ab November 2009 monatliche Projektstatusberichte aufstellte. Zusätzlich fanden sich in der BLB-internen Dokumentation für die Zeit ab Dezember 2010 systematische monatliche Kostenübersichten<sup>56</sup> des Projektsteuerers. Diese nach Vergabeeinheiten gegliederten Übersichten weisen im Bereich der Baukosten u. a. das zur Verfügung stehende Budget, die beauftragten Hauptaufträge und Nachträge und die noch offenen Nachträge aus. Im Bereich der

---

<sup>56</sup> Allerdings lagen diese nicht für alle Folgemonate vor.

Baunebenkosten enthalten sie diese Angaben auch zu den beauftragten Planungsbüros.

Die BLB-NL selbst hat nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen keine eigene Kostenverfolgung vorgenommen, stellte aber im Rahmen des Controllings der Maßnahme für den VR im VRC<sup>57</sup> ab Mai 2011 monatliche Kostenprognosen auf. Eine von den beauftragten Prüfern im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei der BLB-Z vorgefundene tabellarische Aufstellung mit der Bezeichnung „HMoP - FH Bielefeld, Neubau FH Campus Kostenverfolgung - Prognosen VRC-Nr.: 269“ enthält Daten der BLB-NL für das VRC bis einschließlich Februar 2013. Hierzu hat die BLB-NL ausweislich der Tabelle folgende Bemerkung gemacht:

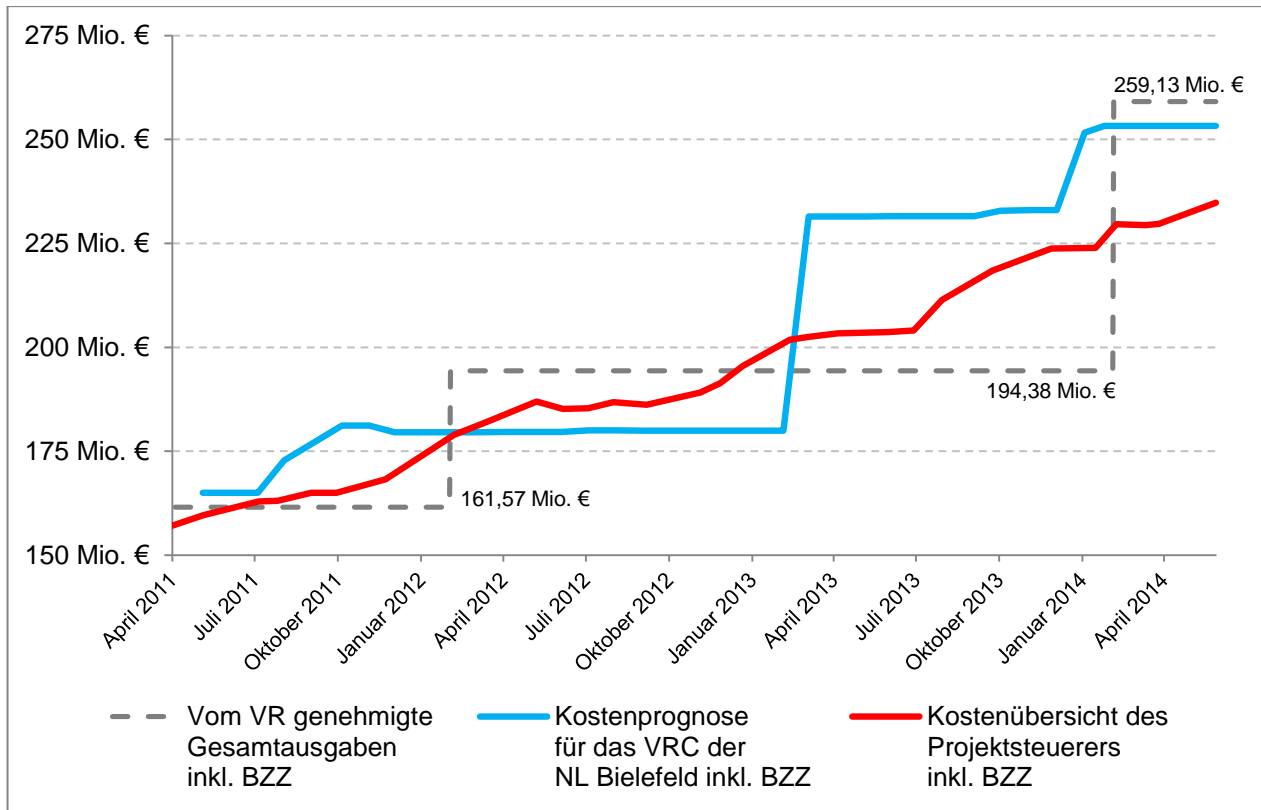
„Durch Zeitverzug verschiedener Firmen bei der Bauausführung kommt es in den Folgegewerken zu Verzögerungen, so dass der vereinbarte Übergabetermin nicht mehr gehalten werden kann. Die Fertigstellung muss neu terminiert werden. Die Preis- und Terminbindungen aller laufenden Folgegewerke waren bislang auf den 31.05.2013 vereinbart, so dass mit weiteren Kostenforderungen der Auftragnehmer zu rechnen ist. Da die entstehenden zusätzlichen Kosten in erster Linie terminabhängig sind, können hinsichtlich des Nachtragsvolumens zum jetzigen Zeitpunkt keine Kosten genannt werden.“

Gleichwohl werden in dieser Aufstellung auch für den folgenden Zeitraum ab März 2013 Daten für das VRC ausgewiesen. Der dort eingetragene Wert für März 2013 übersteigt den noch für Februar 2013 eingetragenen Wert der BLB-NL um rd. 51,5 Mio. €. Eine Plausibilisierung der Werte anhand der BLB-internen Dokumentation oder der Kostenübersichten des Projektsteuerers war nicht möglich.

In der nachfolgenden Grafik sind das vom VR genehmigte Budget, die Kostenprognosen der BLB-NL für das VRC und die Kostenübersichten des Projektsteuerers für die Baumaßnahme dargestellt:

---

<sup>57</sup> Das VRC dient dem BLB NRW u. a. zur Überwachung der Einhaltung des vom VR genehmigten Budgets. Zu diesem Zweck erfolgt im VRC der Abgleich der Ist-Daten eines Investitionsprojekts mit den in diesem System erfassten Plan-Daten zur Erkennung von erforderlichen VR-Nachträgen.



Hierzu hat der LRH bemerkt:

Es ist nicht erkennbar, in welchem Verhältnis die Kostenprognosen der BLB-NL für das VRC und die Kostenübersichten des Projektsteuerers zueinander stehen. So ist nach den Feststellungen des LRH insbesondere völlig unklar, ob und ggf. wie sich die Kostenprognosen der BLB-NL aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers rechnerisch ableiten lassen. Die Grafik veranschaulicht, dass die Prognosen der BLB-NL und die des Projektsteuerers zu vielen Vergleichszeitpunkten erhebliche Unterschiede aufweisen.

Der LRH hat deutlich gemacht, dass er die Aussage der BLB-NL, sie sehe sich ab März 2013 außer Stande, hinsichtlich des Nachtragsvolumens Kostenprognosen für das VRC zu erstellen, nicht nachvollziehen kann. Denn die BLB-NL hat auch für die Zeit ab März 2013 weiterhin Kostenübersichten des Projektsteuerers erhalten, die sie offensichtlich jedoch nicht für das VRC auswertete. Insoweit hat der LRH die Frage aufgeworfen, welche Funktion der vom BLB NRW beauftragte Projektsteuerer im Bereich der Kostenkontrolle und -steuerung hatte.

Der LRH hat zudem festgestellt, dass die mangelnde Kongruenz zwischen den Kostenprognosen der BLB-NL für das VRC und den Kostenübersichten des Projektsteuerers

darauf schließen lässt, dass die BLB-NL ihre Projektleitungsaufgaben nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen hat. Er hat deutlich gemacht, dass Kostenprognosen jederzeit den aktuellen Stand des Projektes dokumentieren müssen und so auch die Grundlage für ggf. zu erstellende Nachträge an den VR bilden. Der LRH hat beanstandet, dass sich aus der beim BLB NRW vorgefundenen Datenlage zu keinem Stichtag erkennen lässt, welchen Gesamtkostenstand das Projekt hatte.

Der **BLB NRW** hat erwidert, dass er die Kosten in dem Projekt lediglich habe plausibilisieren können. Zur Begründung hat er eingeräumt, dass die Systematiken der Kostenprognosen des Projektsteuerers und des BLB NRW voneinander abwichen. Während der Projektsteuerer alle für ihn erkennbaren Risiken in seinen Kostenprognosen abbildete, habe der BLB NRW Risiken in seinen Kostenprognosen erst ab einer 95-prozentigen Eintrittswahrscheinlichkeit abgebildet. Der BLB NRW hat versichert, dass in künftigen Verträgen vereinbart werden wird, wie eine einheitliche Darstellung von Kosten, Kostenprognosen und Risiken erfolgen muss. Gleichzeitig hat der BLB NRW angekündigt, dass er seine Projektteams künftig durch zusätzliches Personal und „spezialisiertes kaufmännisches, vertragsrechtliches und Claim-Management“ unterstützen werde.

Hierzu hat der LRH ausgeführt, dass der BLB NRW – unabhängig davon, welche Teilaufgaben künftig in einem Projekt von beauftragten Dritten wahrgenommen werden – als Vertreter des Landes in der Bauherrenfunktion in der Verantwortung steht, die Einhaltung des Budgets sicherzustellen. Er hat darauf hingewiesen, dass bei Verstärkung der Projektteams durch Dritte der Steuerung dieser Dritten durch den BLB NRW eine maßgebliche Bedeutung zukommt.

Der LRH hat deutlich gemacht, dass er erwartet, dass in den erweiterten Projektteams sichergestellt ist, dass der BLB NRW die von ihm zu treffenden projektleitenden Entscheidungen auf einer gesicherten Grundlage fällt.

## **8.2 Erster und zweiter Nachtrag an den Verwaltungsrat**

Die unter Punkt 7 „Planungs- und Bauablaufstörungen“ beispielhaft dargestellten Sachverhalte führten zu einer Vielzahl von Nachträgen in den beauftragten Gewerken.

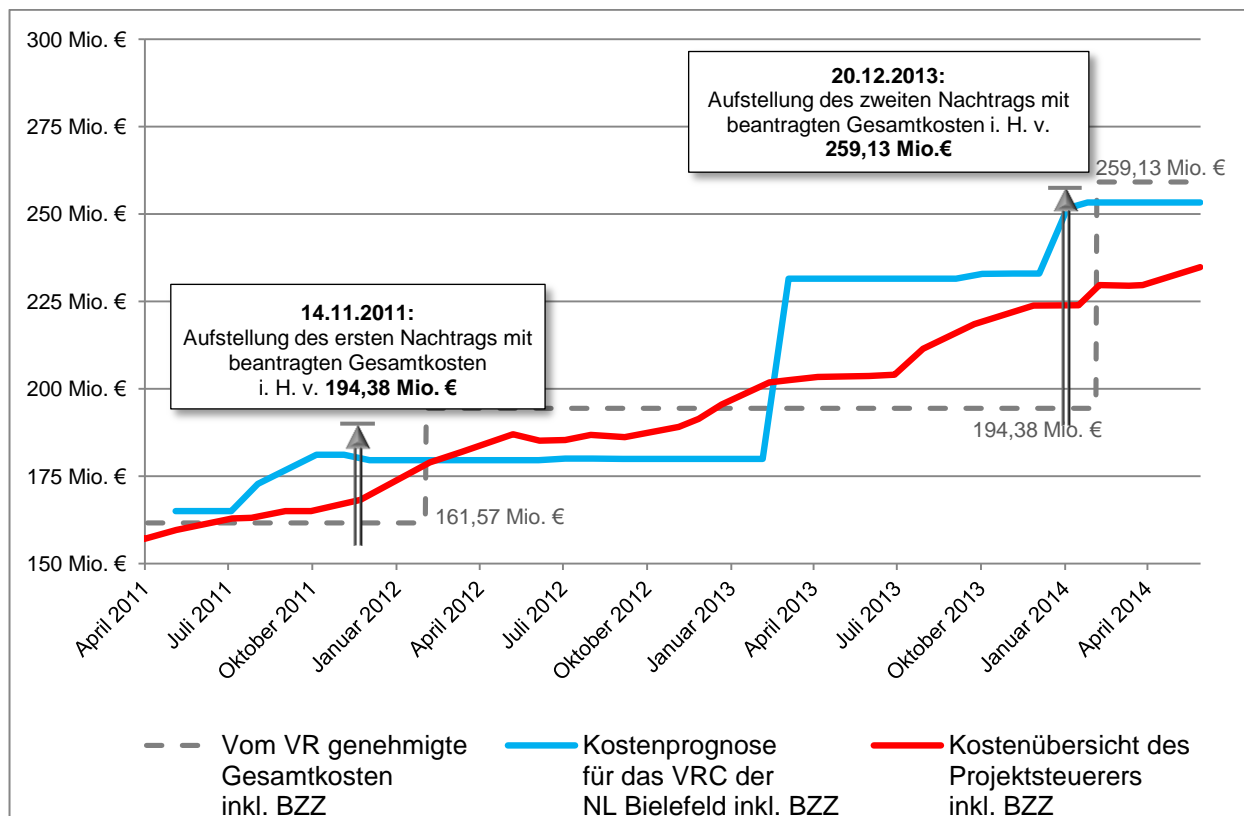


Wegen der eingetretenen Bauverzögerungen leistete der BLB NRW an die ausführenden Firmen zudem Baubeschleunigungszahlungen. Bereits entstandene und von ihm prognostizierte Mehrkosten machte die Geschäftsführung des BLB NRW in zwei Nachträgen an den VR geltend.

### 8.2.1 Höhe der Nachträge

Nachdem der VR im September 2009 den Investitionsantrag des BLB NRW mit Gesamtkosten von 161,57 Mio. € genehmigt hatte, stellte die Geschäftsführung des BLB NRW am 14.11.2011 einen ersten Nachtrag mit Gesamtkosten von 194,38 Mio. € und am 20.12.2013 einen zweiten Nachtrag mit Gesamtkosten von 259,13 Mio. € auf.

Die folgende Grafik bildet die Höhe der beantragten zwei Nachträge auf dem Hintergrund der Kostenverfolgungsverläufe der BLB-NL und des Projektsteuerers ab.



Zum Zeitpunkt der Aufstellung des jeweiligen Nachtrags lagen keine stichtagsbezogenen Kostenprognosen der BLB-NL und des Projektsteuerers vor. Die nachfolgende Tabelle weist die Kostenprognosen unmittelbar vor und nach dem jeweiligen Stichtag aus.

<b>Erster Nachtrag an den VR vom 14.11.2011 mit beantragten Gesamtkosten von 194,38 Mio. €</b>				
Datum	Kostenprognose der BLB-NL		Datum	Kostenübersicht des Projektsteuerers
04.11.2011	181,14 Mio. €		29.09.2011	165,03 Mio. €
02.12.2011	179,54 Mio. €		22.11.2011	168,24 Mio. €
<b>Zweiter Nachtrag an den VR vom 20.12.2013 mit beantragten Gesamtkosten von 259,13 Mio. €</b>				
Datum	Kostenprognose der BLB-NL		Datum	Kostenübersicht des Projektsteuerers
03.12.2013	232,98 Mio. €		27.11.2013	223,77 Mio. €
03.01.2014	251,60 Mio. €		15.01.2014	223,89 Mio. €

Am 13.01.2012 genehmigte der VR den ersten Nachtrag. Die genehmigten Gesamtkosten des Projekts stiegen damit von 161,57 Mio. € auf 194,38 Mio. €. <sup>58</sup> Den zweiten Nachtrag genehmigte der VR antragsgemäß in seiner Sitzung am 28.01.2014. Die genehmigten Gesamtkosten beliefen sich danach auf 259,13 Mio. €.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Da zum jeweiligen Zeitpunkt der Nachtragsaufstellung am 14.11.2011 und am 20.12.2013 keine stichtagsbezogenen Kostenprognosen der BLB-NL und des Projektsteuerers vorlagen, lassen sich die Nachtragshöhen rein betragsmäßig nicht aus diesen Kostenverfolgungen ableiten.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass ihm auch eine annähernde betragsmäßige Plausibilisierung der Nachtragshöhen weder anhand der Kostenprognosen der BLB-NL noch anhand der Kostenübersichten des Projektsteuerers möglich war. Insoweit hat der LRH aus den Kostenprognosen der BLB-NL bzw. aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers unmittelbar vor bzw. nach dem Zeitpunkt der Nachtragsaufstellung hilfsweise einen Mittelwert gebildet. Diesen Mittelwert hat er sodann von den beantragten Gesamtkosten abgezogen. Auf der Grundlage dieser Werte übersteigen die mit dem ersten Nachtrag am 14.11.2011 beantragten Gesamtkosten von 194,38 Mio. € die Kostenprog-

<sup>58</sup> Rechnerisch hätten sich genehmigte Gesamtkosten von 194,35 Mio. € ergeben müssen (161,57 Mio. € + 32,78 Mio. € = 194,35 Mio. €). Die der Berechnung der neuen Gesamtsumme in der Nachtragsvorlage zugrunde gelegte Aufstellung weist Mehrkosten in Höhe von 33,034 Mio. € aus. Der LRH vermutet, dass hier vergessen wurde, einen reduzierten Kostenanteil für die dezentrale Kälteversorgung in Höhe von 250.000 € in Abzug zu bringen.

nosen der BLB-NL für das VRC um rd. 14 Mio. €<sup>59</sup> und die aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers folgenden Gesamtkosten um rd. 28 Mio. €.<sup>60</sup> Gleiches gilt auch für die Beantragung des zweiten Nachtrags am 20.12.2013 mit Gesamtkosten von nunmehr 259,13 Mio. €. Diese Summe übersteigt die Kostenprognosen der BLB-NL um rd. 17 Mio. €<sup>61</sup> und die des Projektsteuerers um rd. 35 Mio. €.<sup>62</sup>

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass sich die Höhe eines beim VR beantragten Nachtrages zwingend aus der Kostenverfolgung des BLB NRW ergeben muss. Soweit der BLB NRW einen externen Projektsteuerer mit der Kostenverfolgung beauftragt, hat er sicherzustellen, dass die vom Projektsteuerer gelieferten Daten in seine eigene Kostenverfolgung überführt werden. Nur auf diese Weise sind Nachträge an den VR der Höhe nach nachvollziehbar und nachprüfbar.

Der **BLB NRW** hat hierzu mitgeteilt, er habe mit Rücksicht auf seine notwendige, mittelfristige Handlungsfähigkeit höhere Ansätze bei der Nachtragerstellung zu veranschlagen gehabt, als sie sich aus den tagesscharfen und nur kurzfristigen Kostenübersichten des Projektsteuerers ergaben. Er hat darauf hingewiesen, dass die den Nachträgen zugrunde gelegten Kostenprognosen regelmäßig den prognostizierten Entwicklungsstand des Projektes dargestellt hätten. Der BLB NRW hat ausgeführt, dass sich die Höhe eines beim Verwaltungsrat gestellten Nachtrags entgegen der Auffassung des LRH nicht aus der reinen Kostenverfolgung, sondern zwingend aus der Summe der Kostenprognose und eines Risikoerwartungswertes ergeben müsse.

Hierzu hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Kostenübersichten des Projektsteuerers den Kostenstand des Projektes zwar tagesscharf abbildeten, als solche jedoch auch Prognoseanteile enthielten (Spalte 3: „angemeldete/offene Nachträge“, Spalte 4: „Rückstellungen für weitere Nachträge“). Er hat beanstandet, dass sich der vom

---

<sup>59</sup> Beantragte Gesamtkosten von 194,38 Mio. € abzgl. Mittelwert in Höhe von 180,34 Mio. € aus den Kostenprognosen der BLB-NL vom 04.11.2011 über 181,14 Mio. € und vom 02.12.2011 über 179,54 Mio. €.

<sup>60</sup> Beantragte Gesamtkosten von 194,38 Mio. € abzgl. Mittelwert in Höhe von 166,64 Mio. € aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers vom 29.09.2011 über 165,03 Mio. € und vom 22.11.2011 über 168,24 Mio. €.

<sup>61</sup> Beantragte Gesamtkosten von 259,13 Mio. € abzgl. Mittelwert in Höhe von 242,29 Mio. € aus den Kostenprognosen der BLB-NL vom 03.12.2013 über 232,98 Mio. € und vom 03.01.2014 über 251,60 Mio. €.

<sup>62</sup> Beantragte Gesamtkosten von 259,13 Mio. € abzgl. Mittelwert in Höhe von 223,83 Mio. € aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers vom 27.11.2013 über 223,77 Mio. € und vom 15.01.2014 über 223,89 Mio. €.

BLB NRW genannte „prognostizierte Entwicklungsstand des Projektes“ aus seiner Dokumentation gerade nicht ableiten ließ. Hierfür wäre nach Auffassung des LRH eine Art Überleitungsrechnung erforderlich gewesen, aus der sich die vom BLB NRW in den Nachträgen ausgewiesenen Gesamtkosten des Projekts lückenlos bis zur maßgeblichen Kostenübersicht des Projektsteuerers hätten zurückrechnen lassen. Der LRH hat ferner klargestellt, dass der Begriff der „Kostenverfolgung“ aus seiner Sicht umfassend zu verstehen ist und sowohl die Ist-Kosten, das Obligo sowie erwartete Nachträge und Risiken des Projekts abbilden sollte. Er hat darauf hingewiesen, dass der vom BLB NRW gesehene Widerstreit mit dem LRH nicht vorliegt.

### 8.2.2 Begründung des ersten Nachtrags

Der am 14.11.2011 aufgestellte erste Nachtrag wies gegenüber den ursprünglich genehmigten Gesamtkosten von 161,57 Mio. € Mehrkosten von 32,78 Mio. € aus.

Diese Mehrkosten wurden in der Nachtragsvorlage unterschiedlichen Themenkomplexen wie z. B. „Sondertatbestand Baugrund“, „Erhöhung der Baunebenkosten > 17%“ und „Identifizierte Risiken“ zugeordnet. Die unter Punkt 7.1 „Ersteinrichtungsplanung“ genannten zusätzlichen Ersteinrichtungskosten in Höhe von rd. 10,66 Mio. € sind in dem Antrag nicht separat ausgewiesen. Im Gegensatz zu der nach Themenkomplexen geordneten VR-Vorlage gliederte der beauftragte Projektsteuerer seine Kostenübersichten nach Vergabeeinheiten.

Eine Ableitung der Mehrkostenbeträge zu den in der VR-Vorlage genannten Themenkomplexen aus der Kostenverfolgung des Projektsteuerers war dem LRH anhand der eingesehenen Dokumentation des BLB NRW nicht möglich.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Unabhängig davon, dass die Höhen der vom BLB NRW erstellten Nachträge aus den Kostenverfolgungen der BLB-NL und des Projektsteuerers nicht abgeleitet werden konnten<sup>63</sup>, können die in den Kostenübersichten des Projektsteuerers genannten Gesamtkosten die im ersten Nachtrag genannten Mehrkosten von 32,78 Mio. € auch inhaltlich nicht plausibilisieren. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass ihm eine Überleitung der nach Vergabeeinheiten gegliederten Daten aus der Kostenverfolgung des Projektsteuerers in die nach Themenkomplexen gegliederte Systematik des Nachtrags anhand der eingesehenen Dokumentation des BLB NRW nicht möglich war. Die vom BLB NRW zu diesem Zeitpunkt geschätzten zusätzlichen Ersteinrichtungskosten in Höhe von rd. 10,66 Mio. € waren zudem an keiner Stelle des Nachtrags explizit aufgeführt. Der LRH hat insoweit beanstandet, dass nicht erkenntlich ist, in welcher Mehrkostenposition diese vom BLB NRW benötigte Budgetsumme enthalten war.

Da die Aufstellung des ersten Nachtrags aus diesen Gründen nicht transparent war, hat der LRH angezweifelt, dass die Berichterstattung der Geschäftsführung des BLB NRW gegenüber dem VR vollständig war.

Der **BLB NRW** hat hierzu nicht explizit Stellung genommen.

### 8.2.3 Begründung des zweiten Nachtrags

Der am 20.12.2013 aufgestellte zweite Nachtrag wies weitere Mehrkosten in Höhe von 64,75 Mio. € aus. Diese Mehrkosten waren, ebenso wie im ersten Nachtrag, bestimmten Themenkomplexen zugeordnet.

Der Themenkomplex „Kostenerhöhung durch Nachträge der beauftragten Firmen und Bauzeitverlängerung“ war in dieser Nachtragsvorlage durch eine Aufstellung nach Vergabeeinheiten näher erläutert.

In der Nachtragsvorlage ist hierzu ausgeführt, der BLB NRW habe gemeinsam mit dem beauftragten Projektsteuerungsbüro eine Risikobetrachtung hinsichtlich der Höhe der

---

<sup>63</sup> Siehe Punkt 8.2.1 „Höhe der Nachträge“.

prognostizierten Gesamtherstellkosten mit Stand 28.10.2013 erstellt. In den Gesamtherstellkosten seien sowohl die finanziellen Risiken durch Mehrkostenanmeldungen und Nachträge aller beauftragten Firmen als auch die Mehrkosten aufgrund von Bauzeitverlängerung enthalten. Für die Vergabeeinheiten 01 bis 13 sowie sonstige Kosten (z. B. Deponie, Bauwesenversicherung, Baustrom) ermittelte der BLB NRW in der in der Nachtragsvorlage enthaltenen Aufstellung prognostizierte Gesamtkosten von rd. 168,19 Mio. €. Eine Kostenübersicht des Projektsteuerers über die Hauptaufträge, die beauftragten Nachträge, offene Nachträge sowie Rückstellungen für weitere Nachträge desselben Stichtages weist für die genannten Vergabeeinheiten und sonstige Kosten einen Betrag von rd. 172,02 Mio. € aus. Mit Ausnahme von drei Vergabeeinheiten weichen alle im VR-Nachtrag angegebenen Kosten sowohl nach oben wie auch nach unten von den in der Kostenübersicht des Projektsteuerers aufgeführten Ansätzen ab. Die absolute Abweichung beläuft sich auf insgesamt rd. 12,85 Mio. €. Die für den folgenden Monat erstellte Kostenübersicht des Projektsteuerers mit Stand vom 27.11.2013 weist für die in der Tabelle aufgeführten Positionen einen Betrag von rd. 173,38 Mio. € aus.

Der zweite Nachtrag enthielt weiterhin einen Ansatz von 12 Mio. € für „Restrukturierungsmaßnahmen gem. Claim-Management“, dessen genaue Zusammensetzung im VR-Antrag selbst nicht weiter konkretisiert wurde. Der Betrag ergibt sich hingegen aus der BLB-internen „Entscheidungsvorlage zu den Fortführungsvarianten des Projektes“ des vom BLB NRW beauftragten Claim-Managers aus November 2013. Darin sind 12 Mio. € Nettokosten für die empfohlene Variante 3 „Beschleunigung auf Grundlage entsprechender Vereinbarungen“ veranschlagt. Hiervon sollen u. a. 1,5 Mio. € auf „streitige technische Nachträge“ und rd. 3,5 Mio. € auf „Beschleunigung selbst“ entfallen.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Ebenso wie bei dem ersten Nachtrag an den VR führt die unterschiedliche Systematik von der nach Vergabeeinheiten gegliederten Kostenverfolgung des Projektsteuerers und der themenorientierten Gliederung des zweiten Nachtrags an den VR vom 20.12.2013 dazu, dass die genannten Kostenansätze nicht nachvollziehbar sind.

Der LRH hat insoweit eingeräumt, dass der im zweiten Nachtrag enthaltene Themenkomplex „Kostenerhöhung durch Nachträge der beauftragten Firmen und Bauzeitverlän-

gerung“ zwar durch eine Aufstellung nach Vergabeeinheiten mit Stand vom 28.10.2013 näher erläutert war. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass aufgrund der ihm ausgehändigten Unterlagen und angesichts der erheblichen Abweichungen dieser Ansätze von den stichtagsgleichen Ansätzen des Projektsteuerers nicht erkennbar war, auf welcher Datengrundlage die in der erläuternden Aufstellung enthaltenen Zahlen basierten. Ergänzend hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Ansätze in der Kostenübersicht des Projektsteuerers vom 27.11.2013 die Ansätze aus dessen Kostenübersicht vom 28.10.2013 um rd. 1,36 Mio. €<sup>64</sup> überstiegen. Er hat daraus gefolgert, dass der Projektsteuerer die in seiner Kostenübersicht vom 28.10.2013 enthaltenen Ansätze fortschrieb und die mit dem BLB NRW im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtrag besprochenen Änderungen unberücksichtigt ließ.

Darüber hinaus hat der LRH darauf hingewiesen, dass auch der im zweiten Nachtrag enthaltene Kostenansatz für „Restrukturierungsmaßnahmen gem. Claim-Management“ in Höhe von 12 Mio. € rechnerisch nicht nachvollziehbar ist. Er hat ausgeführt, dass auf der Grundlage der eingesehenen Dokumentation des BLB NRW Abgrenzungsprobleme zu dem o. g. Kostenansatz des Themenkomplexes „Kostenerhöhung durch Nachträge der beauftragten Firmen und Bauzeitverlängerung“ bestehen. Denn ausweislich der genannten BLB-internen „Entscheidungsvorlage zu den Fortführungsvarianten des Projektes“ sollen von den 12 Mio. € für Restrukturierungsmaßnahmen insgesamt rd. 5 Mio. € auf streitige Nachträge und Beschleunigungsmaßnahmen entfallen. Gleichzeitig enthielt aber auch der zum Themenkomplex „Kostenerhöhung durch Nachträge der beauftragten Firmen und Bauzeitverlängerung“ ausgewiesene Kostenansatz ausweislich der Nachtragsvorlage alle finanziellen Risiken durch Mehrkostenanmeldungen und Nachträge der beauftragten Firmen sowie Mehrkosten aufgrund von Bauzeitverlängerung. Der LRH hat insoweit moniert, dass ihm eine Abgrenzung der von dem jeweiligen Kostenansatz erfassten Mehrkosten anhand der eingesehenen Dokumentation des BLB NRW nicht möglich war.

Der LRH hat daher insgesamt beanstandet, dass die im zweiten Nachtrag an den VR geltend gemachten Mehrkosten weder inhaltlich noch rechnerisch im Detail nachzuvollziehen sind und die Berichterstattung gegenüber dem VR daher auch bei diesem Nachtrag intransparent war.

---

<sup>64</sup> Kostenübersicht vom 28.10.2013: 172,02 Mio. €, Kostenübersicht vom 27.11.2013: 173,38 Mio. €.

Der **BLB NRW** hat, parallel zu seinen Ausführungen zu Punkt 8.1, ausgeführt, der Ansatz für Restrukturierungsmaßnahmen basiere auf Annahmen. Er habe sich mangels Einblick in Vergleichsobjekte und eigener Erfahrungen auf die Aussagen des eigens hierfür eingekauften Claim-Managers stützen müssen. Zur Sache selbst hat der BLB NRW nicht Stellung genommen.

### **8.3 Reaktion der Fachaufsicht**

Abgeleitet aus den Ergebnissen der bereits oben erwähnten Sonderprüfung zum Projektverlauf „Ersatzneubau Fachhochschule Bielefeld“ und den im entsprechenden Abschlussbericht genannten Handlungsempfehlungen hat das FM dem BLB NRW mit Erlass vom 16.07.2014 aufgegeben, die Kostenprognosen von Dienstleistern kontinuierlich zu prüfen und eine transparente und zeitnahe Überleitung in die Kostenprognosen des BLB NRW sicherzustellen.

Des Weiteren hat das FM den BLB NRW im genannten Erlass angewiesen, die Kostenermittlung im VR auf eine „Bauorientierte Darstellung auf Basis DIN 276 oder Vergabeeinheiten“ umzustellen. Einzelheiten zu dieser Anweisung sollten ausweislich des Erlasses vor ihrer BLB-internen Umsetzung in einem persönlichen Gespräch mit dem zuständigen Geschäftsführer des BLB NRW im Detail erörtert werden. Als Beispiel für die im Hinblick auf die Anweisung des FM geänderte Darstellung der Kosten gegenüber dem VR hat der BLB NRW dem LRH zwischenzeitlich die Vorlage zur 69. Sitzung des VR am 18.08.2015 übersandt. In dieser Vorlage werden die Kosten allerdings nicht auf Basis der Gliederung der DIN 276 oder nach Vergabeeinheiten dargestellt.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Die Regelung, dass Kostenprognosen von Dienstleistern kontinuierlich zu prüfen sind und auf dieser Grundlage eine Überleitung in die Kostenprognosen des BLB NRW sicherzustellen ist, stellt eine Selbstverständlichkeit dar. Sie betrifft die Auswertung der von einem Dienstleister gegen Entgelt erstellten Kostenverfolgung. Vor diesem Hintergrund hat der LRH kritisiert, dass der BLB NRW die Ergebnisse aus den Kostenübersichten des Projektsteuerers nicht für das VRC nutzte und erst durch das FM hierzu für künftige Fälle angewiesen werden musste.



Unabhängig davon hat der LRH die Frage aufgeworfen, ob der BLB NRW als Immobiliendienstleister des Landes die zentralen Aufgaben der Kostenverfolgung und -prognose nicht selbst erbringen muss. Als Vertreter des Landes in der Bauherrenfunktion trägt der BLB NRW die Verantwortung für die Einhaltung des Budgets der Baumaßnahme. Dieser Verantwortung sollte er mit eigenem Personal nachkommen. Dafür spricht auch, dass ein mit der Kostenverfolgung und -prognose beauftragter Dritter möglicherweise nicht alle Informationen für eine vollständige Kostenverfolgung zur Verfügung hat. So wird er beispielsweise ggf. keine Kenntnis über die interne Berechnung der vom BLB NRW erbrachten Leistungen haben. Ein Dritter wird zudem nicht ohne Weiteres Kenntnis davon haben, in welcher Höhe der BLB NRW Eingangsrechnungen tatsächlich beglichen hat. Er ist so in erheblichem Umfang auf Daten des BLB NRW angewiesen, der seinerseits auch bei Beauftragung eines externen Projektsteuerers in der Verantwortung für eine ordnungsgemäße Kostenverfolgung bleibt.

Zu dem vom FM im Erlass vom 16.07.2014 angesprochenen Aspekt der Umstellung der Kostenermittlung im VR auf eine „Bauorientierte Darstellung auf Basis DIN 276 oder Vergabeeinheiten“ hat der LRH angemerkt, dass nicht erkennbar ist, ob und in welcher Form die vom FM ausweislich seines Erlasses als erforderlich erachtete Gliederungsstruktur tatsächlich vom BLB NRW eingeführt wurde.

Das **FM** hat zu den unter Punkt 8 (Kostenentwicklung) getroffenen Feststellungen und Monita des LRH im Einzelnen nicht Stellung genommen. Es hat mitgeteilt, dass bereits im Jahr 2012 durch Ziffer 6.5 der AnwVOBLB die Anforderungen an Verwaltungsratsvorlagen mit dem Ziel konkretisiert worden seien, eine verbesserte Projektkontrolle zu gewährleisten. Auch das Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW sehe eine Verbesserung der Projektverfolgung und -steuerung und eine weitere Festigung eines konsequenten Controllings und des Risikomanagements vor. Derzeit werde ein Gutachten zur Evaluation des Risikomanagements und der ersten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW vorbereitet. Es sollten insbesondere die Fragen geklärt werden, wie sich die Projektkontrolle innerhalb des BLB NRW tatsächlich verändert hat und ob eine verbesserte Projektverfolgung und -steuerung eingetreten ist. Im Gutachten sollten konkrete Verbesserungsvorschläge unterbreitet und weitere Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Der LRH hat dem FM hierzu mitgeteilt, dass er zwar begrüßt, dass das FM die Maßnahmen der ersten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW nunmehr evaluieren wolle. Er hat allerdings im Hinblick auf die unter den Punkten 8.1 und 8.2 getroffenen Feststellungen darauf hingewiesen, dass nach seinen Erkenntnissen nicht erkennbar ist, durch welche Maßnahmen der ersten Stufe der Neuausrichtung eine verbesserte Projektverfolgung und -steuerung innerhalb des BLB NRW erreicht werden sollte. Die vom FM genannte Regelung in Ziffer 6.5 der AnwVOBLB dient jedenfalls dazu, dem VR eine verbesserte Kontrolle des Projekts zu ermöglichen. Der LRH hat das FM gebeten, hierzu weitere Ausführungen zu machen.

## **9 Verstoß gegen die Modernisierungsvereinbarung**

Die Planung der Baumaßnahme und ihre Umsetzung standen von Beginn an unter einem hohen Zeitdruck. Hierzu hat – wie oben bereits erwähnt – beigetragen, dass das Neubauprojekt trotz des bei Aufnahme in das HMoP eingeschränkten Planungsstandes als sog. 1A-Maßnahme qualifiziert wurde. Schon im Vorfeld des Abschlusses der Modernisierungsvereinbarung gaben das MIWF und die FH Bielefeld dabei zu erkennen, dass der Fertigstellungstermin für sie eine hohe Priorität hatte.<sup>65</sup>

Anfang November 2009, rund 1,5 Monate nach Abschluss der Modernisierungsvereinbarung, wies die BLB-NL die BLB-Z darauf hin, dass es abweichend zu der in Nr. 3 der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung genannten Regelung eine vorgezogene Genehmigungs- und Durchführungsphase für die Baugrube und die Gründung geben müsse. Wenn entsprechend der genannten Regelung zunächst ein Gesamt-Bausoll vorgelegt und mit der FH Bielefeld vereinbart werde, sei der Übergabetermin nicht zu halten. Zu diesem Vorgehen erklärte die BLB-Z ihr Einverständnis, da der VR der Baumaßnahme als 1A-Maßnahme am 22.09.2009 eine Durchführungsgenehmigung erteilt habe.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Siehe hierzu insgesamt die Ausführungen unter Punkt 5 „Projektanmeldung und Abschluss der Modernisierungsvereinbarung“.

<sup>66</sup> E-Mail-Korrespondenz zwischen der BLB-NL und der BLB-Z vom 03.11.2009.

Zu klärungsbedürftigen Punkten<sup>67</sup> der im Juni 2010 durch die BLB-NL und die FH Bielefeld eingereichten KU-Bau fand Ende Juli 2010 unter Beteiligung des MIWF, des Bauministeriums, der FH Bielefeld und der BLB-NL eine Besprechung statt. Die BLB-NL wies im Rahmen der Besprechung u. a. darauf hin, dass die Vorlage der baufachlichen Stellungnahme „für die Veröffentlichung des ersten Ausschreibungspakets am 13.08.2010 [...] zwingend erforderlich“ sei. Dieser Termin sei einzuhalten, „da nur so die Übergabe der FHB zum 31.05.2013, unbeschadet unkalkulierbarer Risiken [...] realisiert werden“ könne. Anfang August 2010 teilte das MIWF dem BLB NRW und der FH Bielefeld mit, dass die KU-Bau nur unter bestimmten Bedingungen<sup>68</sup> genehmigungsfähig sei. Gleichzeitig bat das Ministerium darum, um „den Fertigstellungstermin des Hochschulbaus zum Wintersemester 2013/2014 nicht zu gefährden [...] die Ausschreibungen der Bauleistungen – soweit möglich – bereits jetzt zu veranlassen.“

Hierzu nahm der zuständige Geschäftsführer des BLB NRW mit Schreiben vom 12.08.2010 Stellung. Er machte deutlich, dass die als Bedingung für eine Genehmigung genannte Reduzierung der Projektsumme um 4 Mio. € aus seiner Sicht zwar nicht nachvollziehbar sei. Hinsichtlich der Bestätigung des MIWF über das Bewilligungsvolumen von 150 Mio. € sehe er allerdings in der momentanen Diskrepanz von 4 Mio. € zu den vom BLB NRW dokumentierten Baukosten zunächst keinen Grund, den vereinbarten Fertigstellungstermin zu gefährden und die Initiierung bzw. Vergabe der für den Projektfortschritt erforderlichen Veröffentlichungen und Aufträge zu stoppen. Schließlich genehmigte das MIWF nach Erhalt einer überarbeiteten baufachlichen Stellungnahme des Bauministeriums<sup>69</sup> die KU-Bau im November 2010 mit Kosten in Höhe von rd. 147,91 Mio. €. <sup>70</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt hatte der BLB NRW die Ausschreibungen zu den Vergabeeinheiten 02 (Probebohrpfähle), 03 (Erdarbeiten) und 04 (Rohbau I mit Grün-

---

<sup>67</sup> U. a. Überschreitung der Fläche des genehmigten Raumprogramms, Abweichungen beim Brandschutzkonzept, Überschreitung der Grenze von 17 v. H. bei den Baunebenkosten, Planungskosten der FH Bielefeld.

<sup>68</sup> Nichtberücksichtigung von 4 Mio. € für die nicht zur Ausführung gelangende Doppelfassade, Reduzierung um 1,275 Mio. € für die nicht berücksichtigungsfähigen Honorarkosten der FH Bielefeld, Reduzierung der über 17 v. H. liegenden Baunebenkosten des BLB NRW.

<sup>69</sup> Eine erste baufachliche Stellungnahme gab das Bauministerium mit Schreiben vom 19.08.2010 ab. Die überarbeitete Stellungnahme vom 07.09.2010 berücksichtigt ausweislich des vom Bauministerium gefertigten Anschreibens ergänzend die Ergebnisse einer am 06.09.2010 im MIWF stattgefundenen Besprechung.

<sup>70</sup> Das MIWF stellte eine weitere Erhöhung der Gesamtkosten im Hinblick auf das noch offene Ergebnis der Kostenzuordnung aus der Schnittstellenliste zu den Ersteinrichtungskosten und den geltend gemachten Umzugskosten in Aussicht. Eine ergänzende Genehmigung erfolgte am 02.07.2012.

dung) veröffentlicht.<sup>71</sup> In den Vergabeeinheiten 02 und 03 hatte er bis zur Genehmigung der KU-Bau auch schon Leistungen beauftragt.

Die Arbeiten auf der Baustelle hatten bereits im Oktober 2010 begonnen.

Erst etwa 31 Monate später, im Juni 2013, übersandte der vom BLB NRW beauftragte Projektsteuerer der BLB-NL einen Entwurf der Vereinbarung über das vom BLB NRW zu errichtende Bausoll mit der Bitte um Abstimmung mit der FH Bielefeld. Eine Gegenzeichnung des Vereinbarungsentwurfs durch die FH Bielefeld konnte zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen im September 2014 nicht festgestellt werden. Bereits Mitte 2012 hatte der BLB NRW alle Hauptaufträge in den Vergabeeinheiten 01 bis 13 über entsprechende Verträge mit den ausführenden Firmen erteilt. Die BLB-NL teilte der BLB-Z auf Nachfrage im Mai 2014 hierzu mit, dass eine vorherige vollständige Gesamtbausollvereinbarung wegen der gedrängten Zeit nicht möglich gewesen sei und das Bausoll stattdessen „sukzessive im Laufe der Werkplanung mit der FHB in Planungs- und Leitungsrunden festgeschrieben“ worden sei.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 3 der am 21.09.2009 zwischen BLB NRW, FH Bielefeld, MIWF und FM abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarung gelten die in der Anlage 2 zur Vereinbarung enthaltenen „Verfahrensregelungen zur Durchführung des Hochschulmodernisierungsprogramms“. Nach Nr. 2.4 Satz 1 dieser Verfahrensregeln erstellt der BLB NRW auf Basis seiner Entwurfsplanung eine KU, die die finanziellen Folgen der Entwurfsplanung zusammenfasst. Auf Bitten des MIWF erstellt das Bauministerium auf der Grundlage der in Nr. 2.5 Satz 3 aufgeführten Unterlagen eine baufachliche Stellungnahme. Gemäß Nr. 2.6 wird die KU-Bau durch das MIWF im Einvernehmen mit dem FM und unter Berücksichtigung der baufachlichen Stellungnahme genehmigt. Mit der Realisierung einer Maßnahme beginnt der BLB NRW nach Nr. 4 i. V. m. Nr. 3.1 Abs. 2 Satz 3 und Nr. 3.3 der Verfahrensregelungen erst, wenn nach Genehmigung der KU-Bau auf der Grundlage einer Ausführungsplanung zwischen BLB NRW und der Hochschule eine

---

<sup>71</sup> Die Vergabeeinheit 01 (Müllentsorgung) bezog sich auf kein eigentliches Gewerk und wurde deswegen nicht mit berücksichtigt. Die Veröffentlichung der Vergabeeinheit 02 erfolgte am 30.06.2010, der Vergabeeinheit 03 am 18.08.2010 und der Vergabeeinheit 04 am 20.09.2010.

Bausollvereinbarung geschlossen wurde. Die in der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung enthaltenen Verfahrensregelungen dienen aus Sicht des LRH insbesondere dazu, einen geordneten Planungsverlauf sicherzustellen und damit Planungs-, Ausführungs- und letztlich auch Kostensicherheit zu erzielen.

Der LRH hat beanstandet, dass der BLB NRW, das MIWF und die FH Bielefeld im gegenseitigen Einverständnis gegen die Verfahrensregelungen der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung verstoßen und das Bauprojekt vorangetrieben haben, obwohl die in den Verfahrensregelungen genannten Planungs- und Realisierungsgrundlagen nicht vollständig vorlagen.

Er hat darauf verwiesen, dass der BLB NRW die Ausschreibungen zu den Vergabeeinheiten 02 bis 04 veröffentlichte und zu den Vergabeeinheiten 02 und 03 die entsprechenden Bauverträge mit den ausführenden Unternehmen abschloss, ohne dass eine genehmigte KU-Bau und eine baufachliche Stellungnahme vorlagen. Ferner hat er moniert, dass eine Bausollvereinbarung, die nach Nr. 4 der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung unbedingte Voraussetzung für den Beginn der Realisierung ist, Mitte 2013 erst im Entwurfsstadium vorlag. Der BLB NRW hatte bereits ein Jahr vorher jedoch alle für die Realisierung des Bauprojekts erforderlichen Ausschreibungen veröffentlicht und die entsprechenden Bauverträge mit den ausführenden Firmen abgeschlossen.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass es nicht erklärlich ist, warum der BLB NRW nicht auf der Einhaltung der auch seine Interessen schützenden Verfahrensregelungen bestanden hat. Stattdessen hat sich der BLB NRW schon zu Beginn des Projekts dem vom MIWF und der FH Bielefeld aufgebauten Zeitdruck gebeugt und ausweislich der E-Mail-Korrespondenz aus November 2009 sogar einen Rahmenterminplan akzeptiert, der ohne Verstoß gegen die genannten Verfahrensbestimmungen der Anlage 2 zur Modernisierungsvereinbarung nicht umsetzbar war. Er hat sich entgegen seinen Bekundungen in der Besprechung aus Juli 2010, auch ohne dass die von ihm eingeforderte baufachliche Stellungnahme vorgelegen hätte, darauf eingelassen, bereits Vergabeeinheiten auszuschreiben. Aus dem Schreiben des zuständigen Geschäftsführers des BLB NRW vom 12.08.2010 lässt sich entnehmen, dass der BLB NRW hier eigene Interessen gegenüber dem vom MIWF und der FH Bielefeld priorisierten Fertigstellungstermin zurückgestellt hat. Gleiches gilt für die erst Mitte 2013 im Entwurfsstadium vorliegende Bausollvereinbarung. Der Äußerung der BLB-NL gegenüber der BLB-Z aus Mai 2014 lässt sich entnehmen, dass der BLB NRW sein Interesse an einer Planungs- und Aus-

schreibungssicherheit gegenüber dem Interesse des MIWF und der FH Bielefeld an dem Fertigstellungstermin hat zurücktreten lassen.

Gegenüber dem MIWF hat der LRH beanstandet, dass die FH Bielefeld und das MIWF über den gesamten Projektverlauf hinweg ungeachtet der entstandenen vielschichtigen Probleme unverrückbar an der Einhaltung des Fertigstellungstermins zum Wintersemester 2013/2014 festhielten. Er hat festgestellt, dass das MIWF und die FH Bielefeld deswegen mitverantwortlich für die im Projekt eingetretenen erheblichen Planungs- und Bauablaufstörungen sind.<sup>72</sup>

Der **BLB NRW** hat mitgeteilt, dass die Projektziele weitestgehend außerhalb des BLB NRW priorisiert worden seien und die Folgeentscheidungen auf der Vorgabe der Einhaltung des Fertigstellungstermins beruht haben. Er hat avisiert, dass durch die „Etablierung neuer Verfahren (s. vorstehend)“ den Feststellungen und Monita des LRH im Ergebnis Rechnung getragen werden wird.

Der LRH hat hierauf erwidert, dass der dem BLB NRW vorgegebene und im weiteren Projektverlauf von ihm lange Zeit nicht nach außen zur Diskussion gestellte Fertigstellungstermin eine der wesentlichen Ursachen für den missglückten Projektverlauf und damit auch für die erheblichen Kostensteigerungen sein dürfte. Deswegen hat der LRH den BLB NRW darauf hingewiesen, dass der Hinweis auf die „Etablierung neuer Verfahren“ und der in diesem Zusammenhang gemachte Pauschalverweis auf die zuvor gemachten Ausführungen nicht ausreichend sind. Er hat den BLB NRW gebeten, die geplanten Verfahren und Neuregelungen zu benennen und zu erläutern.

Das **MIWF** hat zu den Feststellungen mitgeteilt, dass es in seinem Verhalten keinen Verstoß gegen die Verfahrensregelungen des HMoP sehe und diesbezüglich vor allem auf seine unter Punkt 7 dargestellten Ausführungen zum Fertigstellungstermin und der Bausollvereinbarung verwiesen. Ergänzend hat das MIWF ausgeführt, dass es im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Kostenunterlage-Bau eine baufachliche Stel-

---

<sup>72</sup> Siehe Punkt 7 „Planungs- und Bauablaufstörungen“.

lungnahme des Bauministeriums eingeholt und diese zum Gegenstand der entsprechenden Genehmigung gemacht habe. Es hat ausgeführt, dass es die Planungs- und Ausführungsreife der vorgelegten Unterlagen oder die baufachliche Güte der Planungsunterlagen nicht beurteilen können.

Der LRH hat auch an dieser Stelle an seiner Aussage festgehalten, dass das MIWF mitverantwortlich für die im Projekt aufgetretenen Planungs- und Bauablaufstörungen gewesen ist. Er hat bekräftigt, dass der BLB NRW die Modernisierungsvereinbarung vom 21.09.2009 mit dem darin festgeschriebenen Fertigstellungstermin so nicht hätte abschließen dürfen. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass das MIWF zur Einhaltung dieses Fertigstellungstermins den BLB NRW im Weiteren gebeten hat, auch ohne genehmigte KU-Bau und in dem Bewusstsein eines nicht abschließend geklärten Nutzerbedarfs im August 2010 bereits Bauleistungen auszuschreiben. Dabei musste dem MIWF bewusst sein, dass nach Anlage 2 der mit dem BLB NRW abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarung eine Ausschreibung von Bauleistungen erst nach genehmigter KU-Bau und nach Abschluss einer ihm anzuzeigenden Bausollvereinbarung vorgenommen werden durfte. Beide Voraussetzungen waren zum Zeitpunkt der Aufforderung des MIWF an den BLB NRW, die Ausschreibung von Bauleistungen bereits im August 2010 zu veranlassen, erkennbar nicht erfüllt. Das MIWF hat durch seine zum Ersteinrichtungsbausoll gemachten Vorbehalte<sup>73</sup> sogar selbst einen Teilbereich der noch abzuschließenden Bausollvereinbarung zur Diskussion gestellt. Der LRH hat schließlich festgestellt, dass auch der Umgang des MIWF mit den in der Rohbau- und Gründungsphase auftretenden zeitlichen Verzögerungen und den hierdurch verursachten Mehrkosten die sehr einseitige Interessenlage des MIWF verdeutlicht.

Das **FM** hat zu den Feststellungen die unter Punkt 7 „Planungs- und Bauablaufstörungen“ dargestellten Ausführungen gemacht. Hierauf hat der LRH mit den dort dargestellten Ausführungen erwidert.

---

<sup>73</sup> Siehe Fn. 70.

## 10            **Fazit**

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung des Projekts gravierende Prüfungsfeststellungen getroffen. Zum wiederholten Male musste er insbesondere beanstanden, dass weder der BLB NRW noch der Nutzer vor der Entscheidung, einen Ersatzneubau zu realisieren, entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellten. Ein erst während der Bauausführung abschließend definierter Nutzerbedarf sowie eine unzureichende Grundlagenermittlung vor Baubeginn verursachten erhebliche Probleme im Planungs- und Bauablauf. Zudem ist der BLB NRW seiner Bauherrenaufgabe, die Gesamtkosten des Projekts nachvollziehbar zu verfolgen und zu kontrollieren, nicht nachgekommen. Nicht zuletzt dadurch war die Geschäftsführung des BLB NRW nicht in der Lage, die beim VR über zwei Nachträge beantragten Mehrkosten fundiert zu begründen. Die weiteren Verfahrensbeteiligten der Modernisierungsvereinbarung, das MIWF, das FM und die FH Bielefeld, blendeten die im Projekt auftretenden Probleme im Wesentlichen aus und bestanden auf der Einhaltung des Fertigstellungstermins und des Kostenrahmens. Alle vorstehend benannten Faktoren wirkten sich letztlich in der immensen Steigerung der genehmigten Gesamtbaukosten von rd. 118,35 Mio. € aus.

Mit Schreiben vom 20.11.2014 hat das FM dem Landtag Nordrhein-Westfalen ein sog. Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vorgelegt.<sup>74</sup> Das Eckpunktepapier konkretisiert die beabsichtigten Schritte der Landesregierung im Rahmen der sog. zweiten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW und führt u. a. folgende Kerninhalte der Neuausrichtung auf:

„[...]“

- (12) Die Entscheidung zwischen Instandhaltung oder Modernisierung im Bestand und Neubau ist in jedem Einzelfall im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen unter Einbeziehung der Betriebskosten und der Verwertungsmöglichkeiten der freigezogenen Immobilie zu treffen.
- (13) Die baulichen Anforderungen sind auf das sachlich Erforderliche zu beschränken und in der Planungsphase vom BLB NRW verbindlich mit den Nutzern festzulegen, um finanziell aufwändige Änderungen in den weiteren Bauphasen zu vermeiden. Die Nutzer und der BLB NRW sind hier gleichermaßen aufgefordert, verlässliche Planungs- und Kostengrundlagen zu erarbeiten.

---

<sup>74</sup> LT-Vorlage 16/2453.



Beide sollen im Zusammenwirken das für den Landeshaushalt und den BLB NRW [...] wirtschaftlichste Ergebnis erreichen [...].

[...]

- (19) Wichtige Schlüssel zur Senkung der im Haushalt des Landes als Mieten etatisierten Unterbringungskosten sind neben einer verbesserten Projektverfolgung und -steuerung ein konsequentes Controlling sowie Risikomanagement im BLB NRW. Sie bedürfen einer effektiven Aufsicht durch die BLB-Gremien und das Finanzministerium (FM). [...]"

Die vorstehend zitierten Punkte setzen sich mit den im Vermieter-Mieter-Modell erkannten Schwachstellen – fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, keine verbindliche Festlegung des Nutzerbedarfs in der Planungsphase, unzureichende Projektsteuerung und Kostenkontrolle sowie unzulängliches Risikomanagement – auseinander und definieren entsprechende Lösungsansätze. Insoweit bestätigen die Feststellungen des LRH in diesem Prüfungsverfahren erneut die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Neuausrichtung des Vermieter-Mieter-Modells.

In ihren Stellungnahmen haben der BLB NRW und das FM im Wesentlichen auf die Umbildung des VR, überarbeitete Verwaltungsratsvorlagen und aktuelle weitere Überlegungen zur Neuausrichtung des BLB NRW verwiesen. Sie haben versichert, dass die zur Umsetzung der genannten Kerninhalte der Neuausrichtung angestellten Überlegungen und neue Regelwerke, wie z. B. die Rahmenvereinbarung zum HKoP und der für alle am Bauprozess Beteiligten verbindliche sog. Standardverfahrensablauf, geeignet sein werden, die Stellung des BLB NRW im Bauprozess zu stärken und einem Teil der in diesem Prüfungsverfahren festgestellten Probleme entgegenzuwirken.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass schon für die Baumaßnahmen des HMoP Verfahrensregelungen bestanden, die über die für das sonst übliche Vermieter-Mieter-Modell geschaffenen Regelungen weit hinausgingen. Auch diese Regelungen waren für das FM, das MIWF, die FH Bielefeld und den BLB NRW verbindlich, weil diese sich in der Modernisierungsvereinbarung auf die Anwendung dieser Verfahrensregelungen verständigt hatten. Gleichwohl sind die Beteiligten im Rahmen der Planung und Ausführung der Baumaßnahme hiervon abgewichen (Punkt 9 „Verstoß gegen die Modernisierungsvereinbarung“).

Der LRH erwartet daher, dass sich die Neuausrichtung des BLB NRW nicht auf eine Konkretisierung von Lösungsansätzen durch neue Regelungen beschränkt. Er hält es für mindestens genauso wichtig, auch die Einhaltung dieser Regelungen sicherzustellen. Denn neue Regelungen können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn sie auch von allen Verfahrensbeteiligten „gelebt“ werden, ihre Anwendung BLB-intern sichergestellt ist und durch den VR und letztlich das FM kontrolliert wird.

gez.  
**Prof. Dr. Mandt**  
Präsidentin

gez.  
**Clouth**  
Vizepräsident

gez.  
**Dr. Hähnlein**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Jahnz**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Dr. Lascho**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Susallek**  
LMR'in

gez.  
**Zelljahn**  
LMR