

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 26.10.2015

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

Kooperative Großleitstelle Oldenburg - Fehler im Projektmanagement treiben Kosten hoch

Beschluss des Landtages vom 17.09.2015 (Nr. 8 der Anlage zu Drs. 17/4192)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass es beim Projekt für die Großleitstelle in Oldenburg erhebliche Kommunikationsdefizite zwischen dem Staatlichen Baumanagement, der Polizeidirektion und der Anstalt öffentlichen Rechts gegeben und dies zu Mehrkosten geführt hat.

Er fordert, dass insbesondere bei großen komplexen Bauvorhaben die Projektstrukturen so aufgebaut werden, dass die Schnittstellen klar definiert sind und der Informationsfluss zwischen den am Projekt Beteiligten immer gewährleistet ist.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt zur Kenntnis, dass durch zu knappe Terminvorgaben Mehrkosten beim Projekt für die Großleitstelle in Oldenburg angefallen sind.

Er fordert, dass bei der Planung und Ausführung landeseigener Bauvorhaben auskömmliche Fristen eingeräumt werden, um nicht bereits durch eine zu knappe Terminsetzung Mehrkosten zu verursachen. Insbesondere sollten ungeeignete Terminvorstellungen Dritter grundsätzlich nicht zu Mehrbelastungen des Landeshaushalts führen.

Der Ausschuss erwartet von der Landesregierung bis zum 31.10.2015 einen Bericht.

Antwort der Landesregierung vom 23.10.2015

Beim Vorhaben Kooperative Großleitstelle Oldenburg (KGO) war der Polizeidirektion Oldenburg schon von Beginn an deutlich, dass es sich, insbesondere aufgrund der polizeiorganisationsübergreifenden Ausrichtung und der daraus resultierenden Zusammenarbeit mit sechs Kommunen, um eine sehr komplexe und innovative Maßnahme handeln wird, für die es keine Vergleichsvorhaben in Niedersachsen gab. Aus diesem Grunde wurde das Vorhaben bereits im ersten Schritt vom damaligen Polizeipräsidenten einer „Arbeitsgruppe Leitstelle“ mit einem entsprechenden detaillierten Arbeitsauftrag im Januar 2006 übertragen. Auf Basis des Abschlussberichtes dieser AG Leitstelle führten die Verhandlungen der PD Oldenburg mit der kommunalen Anstalt „Großleitstelle Oldenburger Land“ (AöR) 2007 zum Abschluss einer Absichtserklärung zur Errichtung einer Kooperativen Großleitstelle Oldenburg.

Die vorangegangenen Grundlagenarbeiten, insbesondere die Ermittlung der voraussichtlichen Investitionskosten und die Klärung der konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen der Kooperation, mündeten am 29.11.2007 in einen Projektauftrag der PD Oldenburg, durch den diesem komplexen und in diesem Umfang bzw. dieser Größenordnung im Bundesgebiet einmaligen Vorhaben eine stringente aufbau- und ablauforganisatorische Projektstruktur gegeben wurde. Er enthielt umfassende Regelungen u. a. zu Projektzielen, Projektorganisation sowie einen Projektstrukturplan einschließlich Meilensteinplanung. Die Projektleitung oblag dem damaligen Polizeivizepräsidenten. Die Projektstruktur sah ein Projektbüro für die Geschäftsführung und die Öffentlichkeitsarbeit vor. Zur fachlichen Bearbeitung wurden für die einzelnen Themenfelder Arbeitsgruppen und Unterarbeits-

gruppen eingerichtet. Alle im Rahmen der Kooperation erforderlichen Entscheidungen waren und sind dem Kooperationsausschuss vorbehalten (je zwei Vertreter des Landes und der Großleitstelle Oldenburger Land). Die Großleitstelle Oldenburger Land ist insofern über den Kooperationsausschuss Mitglied in der Projektorganisation und -Struktur. Eine in die Organisationsstruktur eingebettete Projektbeteiligung des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) wurde nicht vorgesehen.

Innerhalb der PD Oldenburg ist das gesamte Projekt entsprechend dem Projektauftrag bearbeitet und bis zur endgültigen Inbetriebnahme der KGO gesteuert worden.

Das SBN übernahm mit der Erteilung des Planungsauftrages am 31.08.2007 bzw. 11.09.2007 parallel dazu die konkreten Bauplanungen und war bis zur Aufstellung der Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) in den Arbeitsgruppen der PD Oldenburg vertreten. Insofern erfolgte im Hinblick auf die schon damals bekannten zahlreichen Schnittstellen von Beginn an eine enge Abstimmung mit dem SBN.

Nach Aufstellung der HU-Bau wurde zunächst für die Hochbaumaßnahme und anschließend auch für die Leitstellentechnik seitens des SBN eine eigene Projektstruktur mit regelmäßigen Baubesprechungen aufgebaut, an der auf Nutzerseite sowohl die PD Oldenburg als auch die Großleitstelle Oldenburger Land teilnahmen. Der erforderliche Informationsfluss aus den Baubesprechungen in die Projektorganisation der PD Oldenburg/Großleitstelle Oldenburger Land und umgekehrt war aus der damaligen Perspektive gewährleistet. Latent bestehende Defizite in der Kommunikation wurden erst rückblickend bemerkt.

Die vorstehenden Einlassungen stellen dar, dass es nicht nur eine frühzeitige Befassung mit der komplexen Thematik in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen des MF und MI durch Aufbau einer Projektorganisation gab, sondern darüber hinaus auch eine Verzahnung der jeweiligen Projektstruktur des SBN und der PD Oldenburg.

Bei Mischfinanzierungen/gemeinsamen Bauprojekten mit weiteren öffentlichen Trägern kommt einer übergeordneten Projektkoordination eine besondere Bedeutung zu. Im vorliegenden Fall hätte die Einrichtung einer übergeordneten Lenkungsgruppe unter Mitwirkung aller beteiligter Partner bzw. Gremien sinnvoll sein können.

Unabhängig von der KGO wurde im MI die Bearbeitung von komplexen Themenstellungen im Rahmen eines Projektes einer nachhaltigen Anpassung unterzogen. Im Ergebnis wurde in 2014 gemeinsam mit den Polizeibehörden und der Polizeiakademie Niedersachsen (PA NI) ein Leitfaden mit Mindeststandards zum Projektmanagement unter Berücksichtigung der Hinweise des LRH entwickelt und ist verbindlich anzuwenden. Der Leitfaden sowie Musterformulare werden im Polizei-Intranet vorgehalten. Im Landespolizeipräsidium wurde eine Service- und Koordinierungsstelle zum Projektmanagement eingerichtet, die insbesondere als Ansprechpartnerin für die Polizeibehörden und -Einrichtungen zur Verfügung steht. Darüber hinaus ist mit einer Seminarreihe „Qualifizierung zur Projektmanagerin oder zum Projektmanager“ auf Basis der Vorgaben des Leitfadens begonnen worden und es werden regelmäßig Erfahrungsaustausche, ein bis zweimal pro Jahr, mit den Polizeibehörden und der PA NI organisiert.

Angestoßen durch die bevorstehende Einführung des Digitalfunks und die von den Kostenträgern des Rettungsdienstes geführte Diskussion über Kosten der Leitstellen hatte das MI im Jahr 2004 die Thematik aufgegriffen und eine Neuordnung der Leitstellenstruktur der rein polizeilichen Einsatzleitstellen und Kooperationen in gemeinsamen Leitstellen auf freiwilliger Basis zwischen Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei angeregt. Landesweit wurde in Regionalkonferenzen bei den Kommunen für das Konzept der „Kooperativen Regionalleitstellen“ in den Grenzen der Polizeidirektionen geworben.

Bei Gesprächen mit den Kommunen innerhalb der PD Oldenburg stellte sich heraus, dass es bereits eine Kooperation von zuletzt sechs Kommunen mit dem Ziel, eine gemeinsame integrierte Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst zu errichten und zu betreiben, gab. Da diese Kommunen Anfang 2005 mit ihren Planungen bereits weit vorangeschritten und damit der Polizei weit voraus waren, bedeutete die Einbeziehung der Polizei in ein gemeinsames Projekt eine zeitliche Verzögerung, die mit Blick auf die abgängige Technik der alten Leitstellen mit Risiken behaftet war. Gleichwohl erfolgte die gemeinsame Projektierung, da dadurch deutliche Synergien zu erwarten

waren und auch erreicht wurden. Nicht zuletzt wurde seitens der Polizei damit auch einer politischen Vorgabe nachgekommen.

Um nicht noch mehr Zeit zu verlieren drängten die Kommunen darauf, nach Möglichkeiten zur Beschleunigung des Projektes zu suchen.

Da die Kommunen bereits seit 2003 sukzessive in die Planungen zur Errichtung einer Großleitstelle eingetreten waren, wurde naturgemäß nicht mehr umfänglich in die vorhandenen alten Leitstellen investiert. Dadurch verschlechterte sich der Zustand insbesondere der Leitstellentechnik in den alten Leitstellen. Es bestand latent über die Zeit zunehmend die Gefahr, dass die Kommunen ihren Pflichten gegenüber Dritten in der Notfallrettung und Brandbekämpfung nicht mehr nachkommen konnten und damit die Gefahr von Organisationsverschulden gegeben wäre. Dieser Umstand ist auch so durch den Vergabesenat beim OLG Celle bewertet worden.

Die Hauptursache für die Verzögerungen des Projektes nach 2010 - der Bau war zu diesem Zeitpunkt bereits fertiggestellt - war ein bei der Vergabe der Leitstellentechnik von einem unterlegenen Bieter angestregtes Nachprüfungsverfahren. Dieses Verfahren, in dem mehrmals die Vergabekammer Lüneburg und der Vergabesenat beim OLG Celle angerufen wurden, dauerte insgesamt 1½ Jahre und endete mit einer Eilentscheidung auf Gestattung der vorzeitigen Auftragserteilung zugunsten des Auftraggebers. Das OLG Celle hatte die wegen der Dauer des Nachprüfungsverfahrens bedingte Gefährdung der Öffentlichen Sicherheit durch den andauernden Betrieb der alten Leitstellen mit maroder, abgängiger Technik als Grund für die vorzeitige Auftragserteilung anerkannt.

Um die Kommunen nicht wie dargestellt in die Situation von Organisationsverschulden zu bringen und letztendlich auch die Kooperation nicht zu gefährden, wurde gemeinsam mit dem Staatlichen Baumanagement Ems-Weser nach Möglichkeiten zur schnellstmöglichen Projektabwicklung gesucht. Es wurde ein Generalunternehmer mit der Errichtung der Leitstelle beauftragt. Zugrunde lag eine funktionale Leistungsbeschreibung, die dem Auftragnehmer Gestaltungsspielräume bei der Ausführung der Anforderungen ließ. Durch dieses Verfahren war beabsichtigt, die Synergien des Marktes für die Baumaßnahme im Hinblick auf die Bauzeit und die Kosten nutzbar zu machen. Im Projekt KGO war aus damaliger Sicht diese Vorgehensweise die einzige Möglichkeit, Kosten- und Terminziele in Deckung zu bringen. Diese Vorgehensweise orientierte sich an einem vorangegangenen Projekt im Landeskrankenhaus Wunstorf, bei dem auf diesem Wege sowohl der Kosten- als auch der Zeitrahmen eingehalten werden konnten.

Die im Ergebnis der Ausschreibung eingegangenen Angebote lagen zwar über dem vorab ermittelten Kostenrahmen, wurden aber vom SBN als marktbedingt und angemessen bewertet. Eine Aufhebung der Ausschreibung wäre daher unzulässig gewesen. Der Auftrag wurde folgerichtig erteilt.

Dass das Projekt aufgrund des Nachprüfungsverfahrens später mehr als 1½ Jahre verzögert wurde, war zu diesem Zeitpunkt nicht vorhersehbar und von den Projektbeteiligten auch nicht zu vertreten.

Aufgrund dieser Verzögerungen musste von einigen Kommunen doch noch in die Technik der alten Leitstellen zum Teil erheblich investiert werden, um die Funktionsfähigkeit der Leitstellen wieder herzustellen bzw. aufrecht zu erhalten.

Die Feststellung, dass die enge Terminsetzung sich als unnötig erwiesen habe, ist nur aus der retrospektiven Perspektive möglich. Die damalige Entscheidung für die enge Terminsetzung basierte auf den oben dargestellten Gründen. Dass der Zieltermin aufgrund nicht beeinflussbarer Faktoren nicht erreichbar sein würde, konnte zum damaligen Zeitpunkt keinesfalls abgesehen werden.