

## Große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz, Landeshauptstadt Dresden

Die Kosten beim Schwimmsportkomplex haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt. Der Stadtrat hat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage einer deutlich zu niedrigen Kostenschätzung getroffen.

Die Stadtverwaltung war spätestens im Januar 2012 über zu erwartende Kostensteigerungen im Bilde. Der Stadtrat ist weder zeitnah noch vollumfänglich über die zu erwartenden Kostensteigerungen informiert worden.

Sowohl die Verkehrsfläche als auch der umbaute Raum hätten optimiert werden können. Vergleichswerte sind deutlich überschritten. Der Abbruch des bereits sanierten Lehrschwimbeckens hatte dessen komplette Neuerrichtung an anderer Stelle zur Folge. Unnötige Kosten wurden in Kauf genommen und Aspekte des wirtschaftlichen Bauens außer Acht gelassen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz der Landeshauptstadt Dresden geprüft. Sie besteht aus 4 Teilobjekten: Neubau Sportschwimmhalle (T01), Sanierung Bestandsschwimmhalle mit zentralem Eingangsfoyer (T02), Freianlagen (T03) und Sauna (T04).



Abbildung: Schwimmhallenneubau (T01) und Bestandsschwimmhalle (T02), eigene Aufnahme

- 2 Im Schwimmsportkomplex werden sich nach Fertigstellung 2 50-m-Becken und 1 Lehrschwimmbekken befinden. Im Neubau mit 8 50-m-Bahnen und Zuschauertribüne können nationale Wettkämpfe durchgeführt werden.
- 3 Der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden beschloss am 12.03.2009 den Neubau einer Sportschwimmhalle und die anschließende Sanierung der Bestandsschwimmhalle am Freiburger Platz. Mit Wirkung zum 01.01.2013 wurde gemäß Beschluss des Stadtrats vom 13./14.12.2012 die Dresdner Bäder GmbH gegründet. Dieser wurde auch der Schwimmsportkomplex übereignet. Die Baumaßnahmen dauern zum Redaktionsschluss im Rahmen eines mehrjährigen Bauverzugs noch an.
- 4 Der SRH prüfte die Planung, die Kostenentwicklung und Gründe für die Kostensteigerungen, die Ausschreibung und Vergabe sowie die Abrechnung der Bauleistungen.

## 2 Prüfungsergebnisse

- 5 Beginnend mit den Kostenschätzungen aus der Stadtratsvorlage V2930 vom 16.01.2009 hat der SRH den Vergleich zur Kostenentwicklung anhand der Bruttokosten fortgesetzt. Sofern Nettokosten verwendet werden, wird ausdrücklich darauf hingewiesen.

### 2.1 Kostenentwicklung

- 6 Die Kosten beim Schwimmsportkomplex haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt.

Gesamtbaukosten nach Teilobjekten

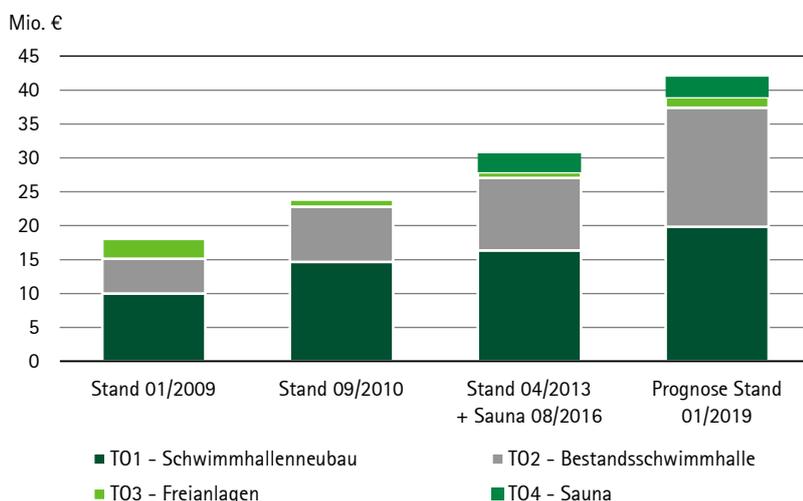


Diagramm: Darstellung der Kostensteigerungen

Kosten zu gering veranschlagt

- 7 Grundlage für die Investitionsentscheidung der Landeshauptstadt Dresden bildete die Kostenschätzung vom Januar 2009 i. H. v. rd. 19,3 Mio. € für die Gesamtmaßnahme (T01 - 3).

Kostenberechnungen sind nachvollziehbar zu führen

- 8 Der SRH stellte mit eigener Vergleichsberechnung fest, dass allein die durchschnittlich zu erwartenden Gesamtbaukosten für den Schwimmhallenneubau (T01) bei rd. 21 Mio. € gelegen hätten. Das zeigt, dass die Kostenschätzung der Stadt nicht belastbar war. Auf Nachfrage konnte die Stadtverwaltung die Grundlagen der Kostenannahmen dem SRH nicht vorlegen.

- 9 Der Stadtrat hat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage einer deutlich zu niedrigen Kostenschätzung getroffen.

### 2.2 Information des Stadtrats

Informationspflicht gegenüber dem Stadtrat verletzt

- 10 Spätestens im Januar 2012 war der Stadtverwaltung Dresden nachweislich bekannt, dass unter Beachtung von Risiken mit voraussichtlichen Gesamtkosten i. H. v. 30,3 Mio. € gegenüber bisher angenommenen 19,3 Mio. € zu rechnen sei. Trotz der infrage gestellten Auskömmlichkeit der geplanten Kosten, der unter der vorgesehenen Zeitplanung langfristig zu erwartenden Kostensteigerung und obwohl offensichtlich eine Finanzierungslücke bestand, hielt die Stadtverwaltung Dresden am inhaltlichen Gesamtkonzept zum Schwimmsportkomplex Freiburger Platz fest. Darüber ist der Stadtrat nicht zeitnah informiert worden. Selbst mit der Beschlussvorlage V1929/12 vom 05.11.2012 zur Gründung der Dresdner Bäder GmbH wurden nur 24 Mio. € netto (rd. 28,6 Mio. € brutto) für den Schwimmsportkomplex Freiburger Platz benannt. Selbst 2 Jahre nach Kenntnis der Stadtverwaltung Dresden wurde der Stadtrat mit der Vorlage V2542/13 (Beschluss am 30.01.2014) nur über rd. 23,5 Mio. € netto (rd. 28 Mio. € brutto) informiert.

11 Der Stadtrat ist nicht zeitnah über die zu erwartenden Kostensteigerungen informiert worden. Ein Verstoß gegen § 52 Abs. 5 SächsGemO ist festzustellen. Auch im Rahmen der späteren Information wurde nicht vollumfänglich über die zu erwartenden Kosten informiert.

### 2.3 Flächeneffizienz

12 Der SRH hat die Flächenkennwerte der Ausführungsplanung mit Durchschnittswerten ausgeführter Schwimmhallen verglichen und zusätzlich mit einem ähnlich ausgestatteten Referenzgebäude plausibilisiert. Dabei ist eine besonders hohe Abweichung bei den ermittelten Verkehrsflächen feststellbar. Die Verkehrsfläche des Schwimmhallenneubaus (TO1) beträgt das 2,5-Fache und die der Bestandsschwimmhalle (TO2) das 3-Fache des Durchschnittswerts der verglichenen Schwimmhallen. Hauptursache ist das zu großzügige Eingangs- und Kassenfoyer.

Überdurchschnittlich hoher Verkehrsflächenanteil

13 Der Schwimmsportkomplex ist bezogen auf den besonders hohen Anteil der Verkehrsfläche ineffizient. Möglichkeiten zur Kostenoptimierung durch eine mögliche Reduzierung der Verkehrsflächen wurden nicht vollständig ausgeschöpft.

### 2.4 Bruttorauminhalt

14 Bei annähernd gleichen Nutzungsflächen liegen die Bruttorauminhalte des Schwimmhallenneubaus (TO1) als auch der Bestandsschwimmhalle (TO2) deutlich über denen der Vergleichsobjekte. Raumhöhen über die vorgegebenen Höhen der Anforderungsrichtlinien hinaus verteuern die Baumaßnahme.

Vermeidbare Mehrkosten durch großes Hallenvolumen

15 Der Bruttorauminhalt des Vorhabens hätte planerisch im Hinblick auf die Gebäudegeometrie optimiert werden können.

### 2.5 Planungswettbewerb

16 In der Entscheidung des Preisgerichtes wurden Faktoren zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme nur unzureichend berücksichtigt. Der im Ergebnis des Planungswettbewerbes umgesetzte Entwurf ist in Bezug auf den Anteil der Verkehrsfläche und des umbauten Raumes nicht die wirtschaftlichste Variante. Darüber hinaus wurde mit der Entscheidung des Preisgerichtes ein bereits saniertes Lehrschwimmbcken abgebrochen und an anderer Stelle neu errichtet. Die Kosten wären vermeidbar gewesen.

Beachtung wirtschaftlicher Aspekte bereits im Planungswettbewerb

17 Die Landeshauptstadt Dresden sollte bei künftigen Verfahren das Kriterium der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens stärker berücksichtigen.

### 2.6 Mehraufwände aus Verzögerung

18 Die Umsetzung der Maßnahme war zum Zeitpunkt des Wettbewerbsverfahrens bis Dezember 2013 geplant. Die aufgrund der ursprünglich zu gering veranschlagten Kosten entstandene Finanzierungslücke wirkte hemmend auf den Baubeginn. Mit der Verantwortungsübertragung auf die Dresdner Bäder GmbH nahm die Landeshauptstadt Dresden einen weiteren Bauzeitverzug und auch die damit einhergehenden Baupreissteigerungen in Kauf. Aufgrund des zeitlichen Verzugs ist von Mehrkosten infolge allgemeiner Baupreissteigerungen i. H. v. mindestens 4,03 Mio. € auszugehen.

Bauzeitverzögerungen bedeuten Preissteigerungen

19 Bei einer zeitnahen, zügigen Umsetzung der Baumaßnahme wäre ein Großteil dieser Kosten vermeidbar gewesen.

## 2.7 Saunalandschaft

- 20 Unter der Annahme von Kosten i. H. v. 2,38 Mio. € beschloss die Gesellschafterversammlung der Dresdner Bäder GmbH die Errichtung einer Saunalandschaft. Die Entscheidung zieht jedoch tatsächliche Kosten von mindestens 4,15 Mio. € nach sich. Das ursprünglich vorgesehene statische Konzept musste mit der Entscheidung, die Saunalandschaft auf dem Dach des Foyers zu errichten, nochmals grundlegend geändert werden. Die dafür anfallenden Kosten waren in o. g. Beschlussvorlage nicht berücksichtigt.
- 21 Entsprechende Kostensteigerungen waren damit vorprogrammiert. Ob die Wirtschaftlichkeit der Sauna aufgrund der Kostenmehrerungen auch weiterhin gegeben ist, hängt von der tatsächlichen Entwicklung der Besucherzahlen ab.

## 3 Folgerungen

- 22 Die Landeshauptstadt Dresden sollte bei künftigen Investitionsentscheidungen einen stärkeren Fokus auf die Belastbarkeit der ersten Kostenschätzung legen. Aspekte des wirtschaftlichen und sparsamen Bauens sollten künftig auch in einem Planungswettbewerb stärkere Berücksichtigung finden. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Wettbewerbsbeitrag, der zur Ausführung kommt, auch wirtschaftliche Verkehrsflächenanteile und Raumkennwerte aufweist.

## 4 Stellungnahmen

- 23 Die Landeshauptstadt Dresden habe eine Lenkungsgruppe zur Findung von Einsparpotenzialen installiert. Die in Vorbereitung befindliche Informationsvorlage vom Juli 2012 mit ausgewiesenen Projektkosten von rd. 28,6 Mio. € sei aufgrund der Gründung der Dresdner Bäder GmbH nicht dem Stadtrat vorgelegt worden. Erst die Ausgliederung habe die Möglichkeit geboten, das Großprojekt umzusetzen und finanziell sicherzustellen.
- 24 Aus Sicht der geprüften Stellen resultiere die erhöhte Verkehrsfläche zwangsläufig aus den standortbezogenen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der funktionalen Verbindung der Schwimmhallen. Der erhöhte Bruttorauminhalt sei der Tribünenanordnung und einem Revisionsgang in der Neubauhalle oberhalb der Tragbinder geschuldet.
- 25 Der Abbruch des bereits sanierten Lehrschwimmbeckens sei aus Sicht der geprüften Stellen als Kompromisslösung möglich gewesen.
- 26 Die Errichtung der Saunalandschaft wird mit der Aufwertung der Aufenthaltsqualität und einer Attraktivitätssteigerung durch die Erweiterung des Nutzungsangebotes begründet. Den tatsächlich entstandenen Mehrkosten stünden nach Auffassung der Dresdner Bäder GmbH langfristig Mehreinnahmen durch höhere Besucherzahlen und höhere Eintrittspreise gegenüber.

## 5 Schlussbemerkungen

- 27 Die Landeshauptstadt Dresden hat sich für die große Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz auf Basis einer deutlich zu geringen Kostenschätzung entschieden. Wären mit Beginn der Überlegungen die tatsächlich zu erwartenden Kosten transparent abgebildet gewesen, hätte der Stadtrat die Maßnahme mangels Finanzierbarkeit 2009 nicht beschließen können. Der SRH fordert die Landeshauptstadt auf, bei künftigen Projekten die Kostenschätzung auf Grundlage von anerkannten Baupreisdatabanken durchzuführen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 28 Die Stadtverwaltung war spätestens im Januar 2012 über zu erwartende Kostensteigerungen im Bilde. Die Information des Stadtrats über tatsächlich zu erwartende Kosten erfolgte weder zeitnah noch vollumfänglich. Information des Stadtrats
- 29 Eine Finanzierbarkeit der tatsächlichen zu erwartenden Baukosten war erst mit der Gründung der Dresdner Bäder GmbH möglich. In der Folge stellte sich ein Bauzeitverzug ein, der wiederum zu Mehrkosten führte.
- 30 Bei seiner Vergleichsberechnung zu den Verkehrsflächenanteilen berücksichtigte der SRH bereits die Verbinderfunktion der Eingangshalle. Der Verkehrsflächenanteil ist überdurchschnittlich hoch. Die Stadt Dresden hätte durch die funktionale Verbindung mehrerer Hallen Synergieeffekte im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung generieren können.