

Der Freistaat Sachsen überwies dem Universitätsklinikum Leipzig (UKL) auf Grundlage eines Vertrages 85 Mio. € für verschiedene Baumaßnahmen, ohne dass zu diesem Zeitpunkt der konkrete Umfang der Baumaßnahmen feststand. Im Ergebnis hat das UKL die Baumaßnahmen anders umgesetzt als bei Vertragsabschluss angenommen.

Beim Einsatz von verbleibenden Mitteln aus sog. Einsparungen ist der Freistaat Sachsen als Gewährträger nicht mehr eingebunden, obwohl er für den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel verantwortlich ist.

Der SRH empfiehlt dem Gewährträger, Haushaltsmittel künftig erst nach Vorliegen einer Kostenkalkulation aufgrund einer maßnahmebezogenen Planung auszureichen und seine Steuerungskompetenzen stärker einzusetzen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Das UKL wurde mit Wirkung vom 01.07.1999 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen errichtet. Die Gewährträgerschaft des Freistaates Sachsen wird durch das SMWK und das SMF gemeinsam wahrgenommen. Nach § 2 Abs. 6 Universitätsklinik-Gesetz übt das UKL die Bauherrenfunktion aus.

Abbildung: Ansicht von Liebigstraße, Haus 7 links, Haus 6 rechts



Quelle: Universitätsklinikum Leipzig.

- ² Der SRH hat den Klinikneubau Haus 7 auf dem Grundstück Liebigstraße 22 in Leipzig geprüft. Zur Finanzierung und Durchführung der Baumaßnahme wurde ein Vertrag (2. Dreiseitiger Vertrag) zwischen dem Freistaat Sachsen, der Universität Leipzig und dem UKL geschlossen. Der Neubau ist neben weiteren Maßnahmen Bestandteil dieses Vertrages, in dessen Rahmen das UKL vom Freistaat Sachsen einen Investitionszuschuss i. H. v. 85 Mio. € erhielt. Im Rahmen der Prüfung wurden die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen zur generellen Umsetzung von Baumaßnahmen des UKL mitbetrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung, Planung und Durchführung der Baumaßnahme

- ³ Der Vertrag enthält in einem Maßnahmenplan 5 grob beschriebene Baumaßnahmen, die mit Finanzmitteln untersetzt sind. Darüber hinaus werden die Maßnahmen priorisiert. Mit der Priorität 1 zählt der Neubau Haus 7 zur Maßnahme „Erweiterung Klinische Kernflächen mit FTS-Anbindung - Östliche Erweiterung“.
- ⁴ Mit Abschluss des Vertrages ändern sich die Grundlagen für das Verfahren zur Durchführung der Baumaßnahmen des UKL. Die ursprünglich einschlägige RL Bau-Hochschulmedizin kommt nicht mehr zur Anwendung. Dadurch reduzieren sich die Anforderungen an die Planungstiefe als Grundlage für die Ermittlung der Kosten.

2.1.1 Vertragsgrundlagen

- 5 Der vertragliche Maßnahmenplan beschreibt nur grob, was gebaut werden soll. Es fehlen konkrete, abrechen- und damit auch kontrollierbare Leistungsvereinbarungen. Planungsunterlagen mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht vor. Das SMF ermittelte die Kosten auf Basis des Flächenbedarfs lt. Entwicklungsplanung des UKL multipliziert mit Kalkulationswerten. Der Freistaat Sachsen hat Mittel ausgereicht, ohne deren genaue Zweckbestimmung zu kennen. Eine Steuerung oder Kontrolle, ob die vom Freistaat Sachsen zur Verfügung gestellten 85 Mio. € bestimmungsgemäß eingesetzt werden, ist damit wesentlich erschwert.
- 6 Um die Angemessenheit der Investitionskosten bewerten zu können, hat der SRH Kostenkennwerte anderer vom UKL bereits abgeschlossener und vergleichbarer Baumaßnahmen herangezogen. Der dem Vertrag zugrunde liegende Kalkulationswert für die Neubaumaßnahmen liegt deutlich darüber. Bei Anwendung der Kostenkennwerte aus vergleichbaren Baumaßnahmen des UKL hätte der Investitionsbedarf für die Maßnahmen der Priorität 1 nicht wie im Vertrag ausgewiesen 71,6 Mio. €, sondern 52,3 Mio. € betragen.
- 7 Die beteiligten Staatsministerien haben bei der Festlegung des Kalkulationswertes die Kostenkennwerte aus bereits realisierten Maßnahmen des UKL nicht berücksichtigt. Somit waren die Investitionskosten für die Baumaßnahmen der Priorität 1 rd. 19 Mio. € zu hoch angesetzt.

2.1.2 Entwicklung der Flächen

- 8 Der gemäß Vertrag vom Freistaat Sachsen gezahlte Investitionszuschuss beruht auf Kalkulationswerten je m² Fläche für Neubau und Sanierung. Die Fläche ist somit ein bestimmendes Kriterium für die Höhe des gezahlten Zuschusses. Im Rahmen der Kostenermittlung wurden auf Grundlage der Entwicklungsplanung des UKL für den Neubau 11.145 m² und für die Sanierung 2.585 m² Nutzfläche ausgewiesen. In Summe ergibt sich eine Fläche von 13.730 m² als Kalkulationsgrundlage.
- 9 Die mit den Baumaßnahmen realisierten Nutzflächen unterschreiten die Annahmen um rd. 26 %. Es fehlen bei der Neubaufäche 1.045 m² Nutzfläche. Sanierungen von Bestandsgebäuden wurden gar nicht ausgeführt. Fast alle Sonderprojekte, die als Sanierung geplant waren, sind funktional mit im Neubau untergebracht.
- 10 Laut UKL seien infolge medizinischer Prozessoptimierung zusätzliche Umbau- und Anpassungsarbeiten in den Häusern 4 und 6 notwendig gewesen. Die Anpassungen machen in Summe 4.415 m² zusätzlicher Nutzfläche im Bestand aus. Diese sind lt. Vertrag nicht vorgesehen. Für Umbau- und Anpassungsmaßnahmen wurde auch kein Kalkulationswert festgelegt. Dieser hätte wesentlich niedriger gelegen, als der für Neubau und Sanierung.
- 11 Dem SRH ist bewusst, dass der in der Entwicklungsplanung benannte Flächenbedarf regelmäßig nicht 1:1 mit einer erst später konkretisierten Baumaßnahme umgesetzt wird. Er bewertet vorliegend auch nicht die Wirtschaftlichkeit der baulichen Umsetzung. Der SRH kritisiert, dass ein sich erfahrungsgemäß noch ändernder Flächenbedarf Grundlage der Kalkulation des Investitionszuschusses war. Die erhebliche Abweichung der prognostizierten von den umgesetzten Flächen stellt die ursprüngliche Kalkulation infrage. Hier wirkt sich das Fehlen einer maßnahmebezogenen Planung nachteilig aus.
- 12 Hinzu kommt, dass der Gewährträger finanzielle Auswirkungen verursacht durch die Flächenentwicklungen nicht erkennen konnte. Er konnte nicht einschätzen, in welchem Umfang die vertragliche Kalkulationsgrundlage davon betroffen war.

2.1.3 Steuerung durch den Gewährträger

- 13 Die Gewährträgerschaft des Freistaates Sachsen wird durch das SMWK und das SMF gemeinsam wahrgenommen. Der Gewährträger ist im Aufsichtsrat und dem Bauausschuss/Baugremium vertreten, welche Entscheidungen zu Baumaßnahmen treffen. Eine Beteiligung der staatlichen technischen Bauverwaltung ist im Verfahren auf Grundlage des Vertrages nicht vorgesehen.
- 14 Für das Controlling wurde ein externer Beauftragter installiert. In seinem Bericht zur Entwurfsplanung vom 29.09.2015 schreibt der Controller, die Prüfung des Bedarfes sowie die Übereinstimmung der aktuell geplanten Inhalte und Flächen mit den Annahmen zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen seien auftragsgemäß nicht

Gegenstand der Prüfung. Der Verzicht auf diesen Flächenvergleich ist ausgesprochen nachteilig zu bewerten, da die ursprünglichen Flächenannahmen die Höhe des staatlichen Investitionszuschusses bestimmten.

- 15 Ein externes Controlling, welches nur das Gesamtbudget betrachtet, ist zur Wahrung der Interessen des Freistaates Sachsen nicht ausreichend. Als Grundstückseigentümer und Finanzgeber muss der Freistaat Sachsen in die Lage versetzt werden, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme sowie der Mittelverwendung zu bewerten.
- 16 Laut Vertrag kann das UKL bei Kosteneinsparungen weitere Maßnahmen finanzieren. Der Gewährträger hat hierbei keine Steuerungsfunktion. Das UKL kann die Maßnahmen frei, lediglich mit Beschluss des Aufsichtsrates, bestimmen. Die Mittel für zusätzliche Maßnahmen sind keinem Verfahren zugeordnet und damit auch der Kontrolle durch den Gewährträger entzogen.

2.2 Verfahrensgrundlagen

- 17 Im Rahmen der Prüfung des Neubaus Haus 7 wurde deutlich, dass verschiedene Grundlagen zur Durchführung von Baumaßnahmen des UKL vorliegen. In der Vergangenheit wurde das Baugeschehen überwiegend vom SIB für das UKL erledigt. Die RL Bau Sachsen fand dabei Anwendung. In den letzten 2 Jahrzehnten werden Baumaßnahmen zunehmend vom UKL selbst geplant und durchgeführt. Dreiseitige Verträge, der Baurahmenvertrag sowie die RL Bau-Hochschulmedizin enthalten dafür verschiedene Grundlagen mit Regelungen zur Finanzierung sowie Planung, Durchführung und Abrechnung.
- 18 Der SRH kann keinen Mehrwert aus dem Nebeneinander der verschiedenen Verfahrensregelungen mit sehr unterschiedlichen Anforderungen erkennen. Der mehrfache Wechsel der Verfahrensgrundlagen sowie deren Nebeneinander erschwert den beteiligten Staatsministerien den Überblick über sämtliche Baumaßnahmen des UKL.
- 19 Der SRH forderte die zuständigen Staatsministerien auf, gemeinsam mit dem UKL nach Lösungen zur Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe bei Baumaßnahmen zu suchen. Dabei ist sicherzustellen, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen dem Ziel eines transparenten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes Rechnung tragen und der Freistaat Sachsen in die Lage versetzt wird, dies auch zu kontrollieren.

3 Folgerungen

- 20 Die Durchführung von Baumaßnahmen des UKL auf Grundlage des vorliegenden Vertrages sieht der SRH in Teilaspekten kritisch. Zukünftig sollte der Schwerpunkt auf eine maßnahmebezogene Planung als Grundlage für Ermittlung des Finanzierungsbedarfs gelegt werden. Damit wäre in der Folge auch die einfache Kontrolle eines zweckentsprechenden Mitteleinsatzes möglich. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH, die Verfahrensabläufe zu überdenken.

4 Stellungnahmen

- 21 SMF und SMWK wenden ein, dass der dem geprüften Klinikneubau Haus 7 zugrunde liegende Vertrag zum 31.12.2019 endete und nicht verlängert worden sei. Ab dem Jahr 2017 seien die Mittelbereitstellung und das Verfahren für Baumaßnahmen durch den Baurahmenvertrag neu geregelt worden. Die ehemals für Bauvorhaben der Universitätsklinik geltende RL Bau-Hochschulmedizin sei neben den Baurahmenverträgen ab dem Jahr 2017 nicht mehr anzuwenden. Lediglich einzelne, bereits begonnene Baumaßnahmen seien nicht Bestandteil des Baurahmenvertrages und würden nach der RL Bau Sachsen zu Ende geführt.
- 22 Sofern den Universitätsklinik künftig Finanzierungen für Baumaßnahmen außerhalb des Baurahmenvertrages zur Verfügung gestellt würden, würde der Gewährträger die Hinweise des SRH zur Sicherstellung eines transparenten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes grundsätzlich berücksichtigen. Die Notwendigkeit einer maßnahmebezogenen Planung als Kalkulationsgrundlage für einen Investitionszuschuss erkennt der Gewährträger damit jedoch nicht an.

5 Schlussbemerkungen

- ²³ Der SRH hat im Rahmen der Prüfung Neubau Haus 7 den Baurahmenvertrag keiner tief gehenden Prüfung unterzogen. Schon jetzt kann festgestellt werden, dass der Baurahmenvertrag auch keine maßnahmebezogene Planung als Grundlage verwendet und damit die Problemlage fortbesteht. Ferner lassen sowohl die Stellungnahme als auch das Abschlussgespräch weitere Sonderfinanzierungen, ggf. auch in Form eines Vertrages, erwarten.
- ²⁴ Der SRH sieht mit Einführung des Baurahmenvertrages noch keine Lösung zur Systematisierung und Vereinheitlichung der Finanzierungsgrundlagen. Er bekräftigt seine Bitte, dass der Gewährträger gemeinsam mit dem UKL nach Lösungen zur Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe bei Baumaßnahmen sucht. Dabei ist sicherzustellen, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen dem Ziel eines transparenten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes Rechnung tragen und der Freistaat Sachsen in die Lage versetzt wird, dies auch zu kontrollieren.
- ²⁵ Ferner empfiehlt der SRH dem Gewährträger, seine Steuerungskompetenzen stärker einzusetzen und Haushaltsmittel künftig erst nach Vorliegen einer Kostenkalkulation und maßnahmebezogene Planung auszureichen.
- ²⁶ Der Gewährträger ist für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz verantwortlich. Die alleinige Steuerung über den Aufsichtsrat des UKL ist dafür nicht ausreichend.