

Große kommunale Baumaßnahme „Richard-von-Schlieben-Oberschule, Stadt Zittau“

Die Stadtverwaltung Zittau nimmt ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Das betrifft sowohl den Vorbereitungs-, Planungs- als auch Ausführungsprozess.

Der Stadt Zittau entstand ein finanzieller Verlust i. H. v. 275,2 T€, da Honorarkosten nicht als förderfähig anerkannt wurden.

Beim ausgeführten Planungsentwurf blieben wesentliche Flächenpotenziale des Bestandes ungenutzt. Ein Anbau in der realisierten Größe war nicht notwendig. Die Verkehrsflächen hätten optimiert werden können.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Richard-von-Schlieben-Oberschule ist Teil eines Schulzentrums. Es besteht aus der Wilhelm-Busch-Grundschule mit Hort im Haus I und der Richard-von-Schlieben-Oberschule in Haus II. Die beiden Hauptgebäude des Schulzentrums sind durch einen Zwischenbau miteinander verbunden.



Lageplan Schulzentrum Richard-von-Schlieben (eigene Abbildung, Kartengrundlage RAPIS - Raumplanungsinformationssystem Sachsen 04/2019).



Ansicht der Richard-von-Schlieben-Oberschule (eigene Abbildung).

- 2 Das Gesamtbauvorhaben wurde in 2 Bauabschnitten realisiert. Im 1. Bauabschnitt wurde Haus I saniert, der Zwischenbau errichtet und die zugehörige Außenanlage gestaltet. Im 2. Bauabschnitt erfolgte die Sanierung von Haus II und die Erweiterung um einen Anbau. Gegenstand der Prüfung war der 2. Bauabschnitt. Das Vorhaben kostete 8,6 Mio. € und wurde vom Freistaat Sachsen i. H. v. rd. 3,5 Mio. € gefördert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

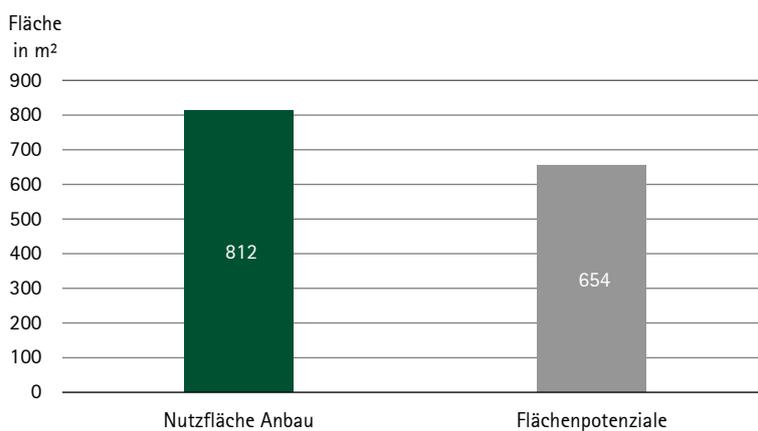
- 3 Der Bauherr ist als gesamtverantwortlicher Initiator der bestimmende Faktor für den Erfolg eines Projektes. Verbunden mit der Bauherrenfunktion sind vielfältige Bauherrenaufgaben. Dazu gehören u. a. das Projektmanagement, die Benennung des Bedarfes, das Herbeiführen der Entscheidungen und die Beauftragung und Abnahme von Leistungen. Der Bauherr schafft in diesem Zusammenhang die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen. Ihm obliegen die gesamten Managementaufgaben zur Planung, Steuerung und Kontrolle des Projektes gegenüber allen Projektbeteiligten.

Effizientes Projektmanagement

- 4 Bei seiner Prüfung ermittelte der SRH verschiedene Optimierungsansätze. Die Stadt Zittau sollte ihre Bedarfsplanung verbessern. Sie muss als Bauherr klare Vorgaben zu Qualitäten, Quantitäten, Kosten und terminlichen Vorstellungen gegenüber dem Planer festlegen.
- Aktives Controlling
- 5 Der Großteil der Planungsleistungen wurde von beauftragten Architekten und Ingenieuren erbracht. Selbst die Kostenschätzungen zur Vorbereitung der Baumaßnahme überließ die Stadtverwaltung Zittau einem Planungsbüro. Die Stadt begab sich damit in eine nachteilige Abhängigkeit vom Planer.
- 6 Das Bewusstsein der Bauverwaltung für die Steuerung und Kontrolle der Leistungen der beauftragten Planer muss intensiviert werden. Die Stadtverwaltung sollte die von den freiberuflich Tätigen erstellten Unterlagen bewerten und auch überprüfen. Insbesondere bei relevanten Dokumenten wie Kostenberechnungen, Flächenermittlungen, Raumbüchern, Plan- und Ausschreibungsunterlagen muss eine ausreichende Überwachung sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Mitarbeiter hinsichtlich der Möglichkeiten für eigene Kostenermittlungen zu qualifizieren.
- Wirtschaftlicher Einsatz der Mittel
- 7 Auch bei der Realisierung von Maßnahmen durch freiberuflich Tätige hat der öffentliche Bauherr auf die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens hinzuwirken. Dazu bedarf es klarer Vorgaben und regelmäßiger projektbegleitender Erfolgskontrollen durch die Bauverwaltung.
- 8 Die Stadtverwaltung Zittau hat ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahrgenommen. Der SRH empfiehlt der Stadt Zittau, durch geeignete Maßnahmen gegenzusteuern.
- Erhebliche Mängel in der Vergabep Praxis
- 2.2 Vergabep Praxis**
- 9 Mit der Direktbeauftragung des Planers hat die Stadt Zittau gegen wesentliche Regelungen des Vergaberechts verstoßen. Darüber hinaus stellte der SRH fest, dass Leistungen von freiberuflich Tätigen mit der Aussicht auf eine spätere Beauftragung ohne entsprechende Vergütung abgerufen werden, was ebenfalls vergaberechtswidrig ist. Die Gesetzmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns ist zukünftig durch eine rechtskonforme Vergabep Praxis zu wahren. Hierbei handelt es sich um Grundlagen, die nicht verhandelbar sind.
- Finanzielle Nachteile
- 10 Infolge des Vergabeverstoßes entstand der Stadt Zittau ein finanzieller Verlust i. H. v. 275,2 T€, da die Honorarkosten für die Objektplanung i. H. v. 688 T€ nicht als förderfähig anerkannt wurden.
- 11 Wesentliche Vergabeverstöße liegen vor. Es kann eine Ordnungswidrigkeit nach § 81 Abs. 2 Nr. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Betracht kommen. Die Stadt Zittau wurde vom SRH aufgefordert, die Vergabep Praxis dringend an die rechtlichen Erfordernissen anzupassen.
- 2.3 Wirtschaftlichkeit des Gebäudeentwurfes**
- Unwirtschaftliche Kostenansätze
- 12 Die vom Planer erstellte Kostenermittlung liegt 20 % über den Mittelwerten vergleichbarer Schulgebäude. Die Anlehnung an mittlere Kostenkennwerte ähnlicher Bauvorhaben lässt ein wirtschaftliches Ergebnis erwarten. Die erhöhten Kosten sind u. a. auf mangelnde Wirtschaftlichkeit des Gebäudeentwurfes zurückzuführen.
- 13 Mit Vorlage der Kostenberechnung hätte der Bauherr die Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme vom Planer einfordern müssen.

- 14 Der aus 3 Gebäudeteilen bestehenden Oberschule fehlt es an Kompaktheit. Der Anbau ist stark zergliedert. Dies beeinträchtigt auch die Energiebilanz des Gebäudes und kann zur Entstehung von Wärmebrücken führen. Es existieren erhebliche Fassadenvorsprünge, die nicht nur in der Fassadenbekleidung, sondern im tragenden System ausgebildet sind. Der Anteil der Verkehrsflächen ist überdurchschnittlich hoch.
- 15 Der Gebäudeentwurf der Oberschule ist nicht wirtschaftlich. Der SRH empfiehlt der Stadt Zittau, bei zukünftigen Bauvorhaben stärker auf die Wirtschaftlichkeit des gewählten Gebäudeentwurfs zu achten.
- 16 Der SRH untersuchte den vorhandenen Gebäudebestand auf Flächenpotenziale, die bei der umgesetzten Entwurfsplanung der 2,5-zügigen Oberschule ungenutzt blieben:

Variantenvergleich Nutzfläche Anbau und Flächenpotenziale



Variantenvergleich Nutzfläche Anbau und Flächenpotenziale im vorhandenen Bestand (eigene Abbildung).

- 17 In den bestehenden Gebäudeteilen blieben erhebliche Flächenpotenziale (z. B. der Ausbau des Dachgeschosses) ungenutzt. Wären diese aktiviert worden, hätte der Anbau deutlich kleiner werden können.
- 18 Ein Anbau in der realisierten Größe war nicht notwendig. Mangels Variantenuntersuchungen weist die Entwurfslösung erhebliche Schwächen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit auf.

2.4 Baubeschluss

- 19 Am 25.10.2007 beschloss der Rat der Stadt Zittau die „Komplexsanierung der Schliebenschule (2008 - 2011)“. Unter Würdigung der Gesamtumstände ist davon auszugehen, dass der Beschluss eine 2-Zügigkeit vorsah. Ein Stadtratsbeschluss zur Errichtung einer 2,5-zügigen Mittelschule konnte von der Stadt Zittau nicht vorgelegt werden.
- 20 Alle wesentlichen kommunalen Entscheidungen, auch finanzpolitischer Natur, liegen beim Gemeinderat oder einem Ausschuss (vgl. § 72 SächsGemO). Das jeweilige Gremium ist über Planungsänderungen zu informieren (vgl. § 52 SächsGemO, § 31 KomHVO).
- 21 Die Stadt Zittau erweiterte die Baumaßnahme auf eine 2,5-zügige Mittelschule ohne die notwendige Zustimmung bzw. Information der zuständigen Gremien.

3 Folgerungen

- 22 Die Stadtverwaltung Zittau nimmt ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Dringender Handlungsbedarf besteht in der Herstellung der Konformität der Vergabepraxis mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Der SRH empfiehlt der Stadt Zittau zu prüfen, ob durch Mitarbeiterqualifikation und Einführung weiterer interner Arbeitshilfen nachhaltige Verbesserungen erzielt werden können. Zur Überwindung der festgestellten Defizite regt der SRH die Etablierung eines kontinuierlichen Verbesserungsmanagements an.

4 Stellungnahme

- 23 Die Stadt Zittau teilte mit, die Feststellungen des SRH zur Kenntnis genommen zu haben und den überwiegenden Teil zukünftig im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu beachten. So wurde bspw. in Bezug auf die Information kommunaler Gremien mitgeteilt, dass die Entwicklung der Planungen am Standort mit dem Stadtrat zur damaligen Zeit umfangreich kommuniziert worden sei, jedoch nur der entsprechende Stadtratsbeschluss fehle. Zur Bedarfsplanung führte die Stadt Zittau aus, dass das pädagogische Konzept und die sich daraus ergebenden Platzbedarfe mit Nutzer, Schulträger und Bildungsagentur abgestimmt worden seien und danach vollumfänglich bei der Planung des Gebäudes Beachtung fanden. Die Empfehlung des SRH bezüglich der Phase der Projektvorbereitung würde nach Auskunft der Stadt Zittau derzeit bereits umgesetzt.
- 24 Die Stadt Zittau sicherte zu, die Hinweise des SRH zur Verbesserung des bauherrenseitigen Controllings bei zukünftigen Baumaßnahmen zu beachten. Auch sei die Personalkapazität bereits erhöht worden. Fortbildungen für Mitarbeiter seien in den Fokus gerückt worden.
- 25 Zur unzureichenden Beachtung bestehender Flächenpotenziale erwiderte die Stadt Zittau, dass der Ausbau des Dachgeschosses untersucht worden sei. Die vom SRH aufgezeigten Einsparpotenziale würden sich jedoch nicht zur Unterbringung von Klassenzimmern eignen.
- 26 Die Stadt Zittau sicherte zu, bei künftigen Bauvorhaben darauf zu achten, Planungsschritte besser zu dokumentieren und Planunterlagen beim Bauherrn zu archivieren.

5 Schlussbemerkungen

- 27 Bereits im Rahmen der örtlichen Erhebungen als auch im Stellungnahmeverfahren und dem geführten Abschlussgespräch wurde von der Stadt Zittau regelmäßig vorgebracht, dass viele der beanstandeten nicht vorhandenen Unterlagen zwar erstellt, jedoch nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang dokumentiert worden seien. Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung wurden demnach mehrfach nicht beachtet. Eine vollständige und nachvollziehbare Aktenführung ist ein Grundprinzip rechtsstaatlicher Verwaltung. Der SRH fordert die Stadt Zittau auf, die Dokumentation dringend entsprechend den rechtlichen Erfordernisse anzupassen.
- 28 Die Handlungsfelder mit den deutlichsten Optimierungspotenzialen sieht der SRH in der aktiven Steuerung der Baumaßnahmen durch eine vollumfängliche Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben als auch in der Ausrichtung der Vergabepraxis an den rechtlichen Rahmenbedingungen.