

## III. Sonderrechnungen

### Prüfung von 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH in Bad Elster und Bad Brambach

14

Der SRH hat bei 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH zahlreiche Mängel festgestellt. Diese beruhen zum Großteil darauf, dass die Sächsische Staatsbäder GmbH ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahrgenommen hat.

Beide Baumaßnahmen weisen im Projektverlauf erhebliche Kostensteigerungen auf. Die Kosten eines der Bauvorhaben haben sich sogar mehr als verdoppelt. Ursächlich dafür sind vor allem mangelhafte Planungen ohne belastbare Kostenermittlungen. Die Sächsische Staatsbäder GmbH hätte dies erkennen und den Kostenerhöhungen entgegenwirken müssen. Die Wirtschaftlichkeit beider Baumaßnahmen ist nicht nachgewiesen.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat 2 Baumaßnahmen der Sächsischen Staatsbäder GmbH (SSB) geprüft.
- <sup>2</sup> Der Neubau der Soletherme und Saunawelt in Bad Elster ergänzt das historische Albertbad mit Solebecken unterschiedlichen Salzgehalts und einer großzügigen Saunalandschaft. Das Bauvorhaben wurde 2015 mit Gesamtbaukosten von rd. 24 Mio. € abgeschlossen. Dabei betragen die prognostizierten Baukosten zu Projektbeginn im Jahr 2012 lediglich rd. 13 Mio. €.
- <sup>3</sup> Beim Erweiterungsbau des Therapie- und Wohlfühlzentrums in Bad Brambach steht die Nutzung der natürlichen Radonquellen für therapeutische Zwecke im Mittelpunkt. Neben der Errichtung des Neubaus wurde auch das Bestandsgebäude saniert. Eine verglaste Brücke verbindet beide Gebäude miteinander. Die Inbetriebnahme des Erweiterungsbaus erfolgte 2021, die Fertigstellung der Sanierungsmaßnahmen 2023. Die voraussichtlichen Baukosten betragen rd. 26 Mio. € und überschreiten die zu Beginn des Projekts 2018 ermittelten Kosten von rd. 11 Mio. € erheblich.
- <sup>4</sup> Beide Vorhaben zeigen eine hohe Architekturqualität und erhöhen lt. SSB die Attraktivität der Sächsischen Staatsbäder.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Bedarfsvorgaben und -umsetzung

- <sup>5</sup> Raumprogramme mit Flächen- und Nutzungsangaben bilden einen wichtigen Teil der Bedarfsplanung zu Beginn einer jeden Baumaßnahme. Grundlage der Bedarfsplanung bildeten die seitens der SSB angestrebten Zuwächse der Besucher- bzw. Behandlungszahlen.
- <sup>6</sup> Mit dem Neubau in Bad Elster erwartete die SSB eine Steigerung der Besucherzahl um 200.000 je Jahr. Ausgehend von durchschnittlich 342 Besuchern je Tag vor der Erweiterung<sup>1</sup> sollte durch den Neubau die Besucherzahl auf 890 Besucher je Tag ansteigen.
- <sup>7</sup> In Bad Brambach bildete die Kapazitätserhöhung auf 200 Radon-Wannenbäder je Tag die Grundlage der Bedarfsermittlung. Darauf aufbauend erfolgte eine gutachterliche Ermittlung des weiteren medizinisch-therapeutischen Bedarfes (z. B. Massagen) sowie die Aufstellung des Flächen- und Raumprogrammes für den Erweiterungsbau.
- <sup>8</sup> Der SRH hat die Besucherzahlen nach Abschluss der Maßnahmen mit den vorherigen Prognosen verglichen.

---

<sup>1</sup> Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014.

- 9 Zwar sind nach Abschluss der Baumaßnahme in Bad Elster in den Jahren 2016 bis 2019<sup>2</sup> die Besucherzahlen auf durchschnittlich 624 je Tag gestiegen. Das Ziel von 890 Besuchern je Tag wurde damit aber bis dahin nur zu 70 % erreicht.
- 10 In Bad Brambach wurden im Jahr 2022 selbst im umsatzstärksten Monat nur durchschnittlich 60 Wannenbäder je Tag in Anspruch genommen. Allein die große Differenz zur Vorgabe von 200 Wannenbädern je Tag in Spitzenzeiten lässt auf eine Überdimensionierung der Erweiterung schließen.
- 11 Der SRH hat zudem den medizinisch-therapeutischen Flächenbedarf, z. B. für Massagen, in Bad Brambach überprüft. Dabei hat er festgestellt, dass statt des Bedarfes an Therapiefläche von 451 m<sup>2</sup> im Erweiterungsbau tatsächlich eine Fläche von 793 m<sup>2</sup> gebaut wurde. Zudem hat der SRH weitere Flächeneinsparpotenziale bei Büro-, Abstell-, Lager-, Logistik- und Warteräumen ermittelt.
- 12 An beiden Standorten bilden sich die Zielstellungen der SSB in den tatsächlichen Besucher- und Behandlungszahlen nicht ab. Die Nutzungsfläche des Erweiterungsbaus in Bad Brambach ist überdimensioniert. Dadurch allein hätten rd. 4,9 Mio. € eingespart werden können.

## 2.2 Entwicklung der Baukosten

- 13 Beide Baumaßnahmen weisen in ihrem Verlauf erhebliche Kostensteigerungen auf. Von der ersten Kostenermittlung vor Planungsbeginn bis zur Kostenfeststellung nach Vorhabenabschluss betragen die Kostensteigerungen in Bad Elster 87 % und in Bad Brambach sogar 132 %. Bei beiden Baumaßnahmen war der ursprüngliche Kostenansatz deutlich zu niedrig.
- 14 Beim Bauvorhaben in Bad Elster begann die Baudurchführung ohne Kostenermittlung in der Planungsphase. Eine realistische Kostenberechnung lag erst 11 Monate nach Baubeginn vor und damit viel zu spät für eine effektive Steuerung der Maßnahme. Dabei war bereits deutlich vor Baubeginn Mehraufwand erkennbar, z. B. aufgrund der Solebeanspruchung der Bauteile. Die sich daraus ergebenden Mehrkosten hätten rechtzeitig erfasst werden müssen.
- 15 Beim Bauvorhaben in Bad Brambach ließ die SSB den Erweiterungsbau und die Sanierung des Bestandsgebäudes zeitlich getrennt voneinander planen. Infolgedessen lag die Kostenberechnung für das Bestandsgebäude erst nach Baubeginn des Erweiterungsbaus vor. Wesentliche Entscheidungen zur Gesamtmaßnahme waren zu diesem Zeitpunkt bereits gefallen.

## 2.3 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

- 16 Projektmanagement bezeichnet die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung sowie den Abschluss von Projekten. Das Projektmanagement gliedert sich in Projektleitung und Projektsteuerung. Sowohl die Projektleitung als auch die Projektsteuerung sind Aufgaben des Bauherren. Während die Projektsteuerung mit den Haupthandlungsfeldern Qualitäten, Kosten und Termine vollständig auch an Dritte übertragbar ist, umfasst die Projektleitung vor allem nicht delegierbare Aufgaben.
- 17 Beim Bauvorhaben Neubau Soletherme und Saunawelt Bad Elster hatte die SSB die Projektsteuerung an externe Unternehmen übertragen. Bei ihr verblieb die Projektleitung. Beim Bauvorhaben Therapie- und Wohlfühlzentrum Bad Brambach erbrachte die SSB die Projektleitung und -steuerung selbst.
- 18 Die Prüfung des SRH ergab, dass die Aufgaben des Projektmanagements bei beiden Baumaßnahmen nicht zufriedenstellend erledigt wurden. Die SSB hat bspw. nicht erkannt, dass die Vor- und Entwurfsplanung bei beiden Projekten mangelhaft und unvollständig erbracht wurde. Diese Planungsmängel führten zu der Annahme eines insgesamt zu geringen Finanzbedarfs und zu nachträglichen Planungsänderungen. Auch die erheblichen Kostensteigerungen im Projektverlauf hat die SSB in beiden Fällen nicht rechtzeitig festgestellt. Mithin versäumte sie die erforderliche Überprüfung der Gesamtwirtschaftlichkeit beider Investitionen im weiteren Projektverlauf.

<sup>2</sup> Pandemiebedingt hat der SRH die Folgejahre nicht betrachtet.

- 19 Die Terminsteuerung wies ebenfalls Mängel auf. So legte die SSB die Zeitansätze für wichtige Meilensteine nicht fachgerecht fest. Zu kurze Zeitvorgaben führten zu unvollständigen und mangelhaften Planungen.
- 20 Zu den Bauherrenaufgaben gehören ebenso die vorschriftenkonforme Vergabe von Planungs- und Bauaufträgen, der Abschluss der Verträge sowie die bauherrenseitige Leistungsabnahme und Vergütung. Bereits die Vergabe der Planungsleistungen wies erhebliche Mängel auf. Beispielsweise schloss die SSB beim Bauvorhaben in Bad Brambach vergaberechtswidrig einen Generalplanervertrag.
- 21 Die Bauherrenaufgaben für größere Bauprojekte erfordern umfassende Fachkunde und Erfahrungen auf den Gebieten des Projektmanagements und des Vergaberechts sowie ausreichend personelle Ressourcen. Die Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Erledigung aller selbst übernommenen Bauherrenaufgaben waren bei der SSB nicht gegeben.

### 3 Folgerungen

- 22 Der SRH empfiehlt der SSB, künftige Bedarfsplanungen entsprechend der DIN 18205 – Bedarfsplanung im Bauwesen anzufertigen. Grundlegende bedarfsbestimmende Zielvorgaben wie Behandlungs- oder Besucherzahlen sind dabei nachvollziehbar und transparent zu ermitteln. Darauf aufbauend sind das Raum- und Flächenprogramm zu entwickeln und umfassend zu dokumentieren.
- 23 Die Wirtschaftlichkeit künftiger Projekte ist von Beginn an auf Basis einer belastbaren Kostenermittlung nachzuweisen. Bei Erfordernis, z. B. bei hohen Mehrkosten, ist der Nachweis im Projektverlauf zu wiederholen.
- 24 Der SRH empfiehlt der SSB, zukünftig bei größeren Baumaßnahmen für die Bauherrenaufgaben externe Fachexpertise hinzuzuziehen. So sollten die Leistungen der Projektsteuerung extern vergeben und für die Projektleitung und die Durchführung von Vergabeverfahren fachliche Unterstützung gesucht werden.

### 4 Stellungnahme

- 25 Die SSB betont in ihrer Stellungnahme, dass beide Baumaßnahmen zur Vitalisierung des ländlichen Raumes und zur Pflege der sächsischen Bädertradition beitragen. Die damit in Verbindung stehende Steigerung der Anreisen und Übernachtungszahlen sei für die wirtschaftliche Entwicklung der Staatsbäderregion und des Vogtlandkreises von übergeordneter Bedeutung.
- 26 Die SSB erklärte, dass sie die Feststellung des SRH zur Überdimensionierung des Therapie- und Wohlfühlzentrums in Bad Brambach aus unternehmerischer Sicht nicht teile. So wären bei der Flächenverteilung besonders die funktionalen Gesichtspunkte für einen optimierten Betriebsablauf berücksichtigt worden. Zudem sei das Therapiezentrum erst kürzlich fertiggestellt worden und benötige nun Zeit zur Entwicklung. Die Unternehmens- und Marketingstrategie würde entsprechend ausgerichtet und weiterentwickelt.
- 27 Die SSB erklärte weiterhin, bei beiden Maßnahmen zu jedem Zeitpunkt einen Überblick über die Entwicklung der Kosten gehabt zu haben. Die Feststellungen des SRH hinsichtlich unzureichender Kostenkontrolle und Projektsteuerung weist die SSB zurück. Die Kostensteigerungen seien von den Planern stets nachvollziehbar begründet worden und für den Baufortschritt auch notwendig gewesen. Wesentliche Kostentreiber hätten sich erst ex post herausgestellt, wie z. B. die erhöhten Bauwerksanforderungen durch hochgesättigte Sole und umfangreichere Radonschutzmaßnahmen aufgrund geänderter Vorschriften.

### 5 Schlussbemerkungen

- 28 Der SRH hat beide Baumaßnahmen der SSB ausschließlich baufachlich geprüft. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Region, wie z. B. auf den Tourismus, waren nicht Gegenstand der Betrachtungen.
- 29 Auch wenn für das Therapie- und Wohlfühlzentrum in Bad Brambach eine zweckmäßige funktionale Aufteilung der Nutzungsbereiche gefunden wurde, liegt dennoch eine Überdimensionierung der gebauten Flächen vor. Eine geringere Nutzungsfläche schließt eine funktionale Flächenverteilung nicht aus. Die Fortschreibung der Marketingstrategie der SSB begrüßt der SRH.

- <sup>30</sup> Der SRH hat bei seiner Prüfung erhebliche Mängel bei der Planung herausgestellt. Dies betrifft auch die Kostenplanung. Fehlende und mangelhafte Kostenermittlungen führten dazu, dass die deutlich höheren Mittelbedarfe nicht rechtzeitig festgestellt wurden. Auch ließen sie eine ordnungsgemäße Kostenkontrolle nicht zu. Die SSB hätte in Wahrnehmung ihrer Bauherrenaufgaben die Planungsmängel erkennen und deren Abstellung durchsetzen müssen.
- <sup>31</sup> Bekannte projektspezifische Kostenrisiken sind stets zu berücksichtigen. Die SSB hätte die höheren Bauteilanforderungen durch Solewasser in Bad Elster und die Radonvorsorgemaßnahmen in Bad Brambach von Projektbeginn an kostenseitig erfassen müssen. Zwar wurde erst zum 31. Dezember 2020 die Bäderregion als sächsisches Radonvorsorgegebiet formell festgelegt. Allerdings waren auch zuvor die hohe Radonbelastung in der Region bekannt und entsprechende Maßnahmen zum Radonschutz zu beachten.