

Auszug aus

Denkschrift 2013

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 18

Bauherrenfunktion der Universitätskliniken für
eigene Baumaßnahmen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Bauherrenfunktion der Universitätskliniken für eigene Baumaßnahmen (Kapitel 1410, 1412, 1415 und 1421)

Die Universitätsklinik Ulm konnte als Bauherr den Kosten- und Zeitrahmen des Pilotprojekts Neubau Chirurgie nur durch Qualitätseinbußen einhalten. Die Übertragung der Bauherrenfunktion vom Landesbetrieb Vermögen und Bau auf die Universitätsklinik hat nicht zu nachhaltigerem und wirtschaftlicherem Bauen geführt. Bei einer Gesamtfinanzierung über den Landeshaushalt wären geringere Finanzierungskosten angefallen.

1 Ausgangslage

Seit 1998 dürfen die Universitätskliniken Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten bis zu 4 Mio. Euro in eigener Bauherrenfunktion durchführen. Das Land Baden-Württemberg gestattete der Universitätsklinik Ulm (Universitätsklinik), das Großprojekt ausnahmsweise in eigener Bauherrschaft zu realisieren, da eine Finanzierung über den Bauhaushalt des Landes nicht sichergestellt werden konnte. In der Vereinbarung zwischen Land und Universitätsklinik wurde geregelt, dass sich das Land zeitversetzt hälftig an den Gesamtkosten beteiligt.

Der Neubau Chirurgie und Dermatologie der Universitätsklinik am Oberen Eselsberg ist eines der größten Klinikprojekte des Landes. Nach einer Bauzeit von vier Jahren wurde der Neubau im Juni 2012 bezogen. Die Gesamtkosten betragen voraussichtlich 240 Mio. Euro. Hierin sind Kosten der Ersteinrichtung mit 50 Mio. Euro enthalten. Das Gebäude hat eine Nutzfläche von 30.000 m², verfügt über 15 Operationssäle, 235 Normalpflegebetten, 80 Intensivbetten und einen Hubschrauberlandeplatz auf dem Dach.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Landesbetrieb) führte 2001 einen Architektenwettbewerb für den Neubau durch. Grundlage des Wettbewerbs war die genehmigte Nutzungsanforderung. Mit Abschluss der Planungsphase Ende 2007 ging die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion vom Landesbetrieb auf die Universitätsklinik über. Danach folgten kostenrelevante Umplanungen aufgrund zusätzlicher Wünsche der Universitätsklinik und baurechtlicher Vorgaben.

Abbildung 1: Ansicht des Neubaus von Osten



Die Bauleistung wurde als Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm ausgeschrieben und an einen Generalunternehmer vergeben. Projektleitung und Bauherrenfunktion wurden von der Universitätsklinik selbst wahrgenommen. Mit der Funktion des beratenden Projektsteuerers zur Kosten-, Termin- und Qualitätskontrolle wurde der Landesbetrieb (Amt Ulm) beauftragt.

Die Universitätsklinik erhoffte sich, dadurch die baulichen Erfordernisse der einzelnen medizinischen Fachbereiche besser einschätzen zu können, Terminvorgaben konsequent umzusetzen, Folgekosten zu berücksichtigen und nachhaltigen Lösungen den Vorzug zu geben. Ein Value-Engineering war mit dem Generalunternehmer vertraglich vereinbart. Value-Engineering beim Bauen beschreibt innovative ingenieurtechnische Lösungen bei gleicher oder besserer Qualität zu gleichen oder geringeren Kosten.

Ziel der Prüfung des Rechnungshofs war, die Funktion und das Handeln der Universitätsklinik als Bauherr bei der Baudurchführung der großen Baumaßnahme zu untersuchen. Die Programm- und Planungsphase vor Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Universitätsklinik 2007 war nicht Teil der Prüfung.

Schwerpunkte der Prüfung waren,

- wie die Universitätsklinik die Vertragserfüllung des Generalunternehmers kontrollierte und durchsetzte,
- wie sich Planungsänderungen und Nachträge auswirkten,
- ob die im Generalunternehmervertrag definierte Qualität am Bau erreicht wurde und
- wie sich die Finanzierung durch die Universitätsklinik im Vergleich zu einer direkten Landesfinanzierung darstellt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Universitätsklinik als Bauherr - ein Modell für die Zukunft?

Der Termin für die Inbetriebnahme des neuen Klinikgebäudes wurde eingehalten. Ob der Kostenrahmen für die Gesamtbaukosten eingehalten werden kann, ist offen, da Streitigkeiten aus dem Vertrag mit dem Generalunternehmer beim Abschluss der Prüfung noch nicht abschließend geklärt waren.

Bei Nachtrags- und Sondervereinbarungen wurden die Auswirkungen auf den Lebenszyklus des Gebäudes immer wieder außer Acht gelassen. Kurzfristige Einsparungen beispielsweise durch Standardreduzierung wurden zur Finanzierung zusätzlicher Leistungen und für Änderungswünsche der Universitätsklinik eingesetzt. Die Werthaltigkeit und die Qualität des Gebäudes wurden dadurch vermindert. Die Universitätsklinik und das Land haben dadurch langfristig höhere Belastungen.

Die Universitätsklinik hat es nicht geschafft, die ausgeschriebenen Qualitäten am Bau einzufordern. Davon betroffen sind die Gründung als Ganzes, die Entwässerung und konstruktive Details im Innenausbau. Hierdurch werden erhöhte Kosten im Bauunterhalt entstehen.

Die ursprünglich vertraglich vereinbarten geschossweisen Übernahmen wurden bis zu sechs Monate und die Gesamtbauzeit um drei Monate überschritten. Mit dem Generalunternehmer vereinbarte Vertragsstrafen wurden gegen Umplanungen und neue Forderungen der Universitätsklinik eingetauscht.

Die Universitätsklinik ließ die geänderte Ausführungsplanung des Generalunternehmers vom ursprünglich beauftragten Architekten erstellen. Der Architekt war dazu nur bereit, wenn er von der Haftung für die baurechtlich genehmigungspflichtigen Änderungen freigestellt würde. Hiermit übernahm die Universitätsklinik zusätzliche Haftungsrisiken.

Das vertraglich vereinbarte Value-Engineering fand nicht statt.

Die Universitätsklinik unterließ es, vom Generalunternehmer mit Nachdruck die geschuldete Fortschreibung der Bauzeitenpläne zu fordern. Dadurch war eine transparente und termingerechte Bauabwicklung erschwert bzw. unmöglich. Am Ende konnte der Termin zur Inbetriebnahme nur zulasten des Probebetriebs eingehalten werden.

Die Wahrnehmung der Bauherreneigenschaft durch die Universitätsklinik anstelle des Landesbetriebs als Bauherr führte zu keinen wesentlichen Verbesserungen bei der Projektplanung und Projektabwicklung. Wie bei anderen Großprojekten kam es auch bei diesem Bauvorhaben zu Programm- und Änderungswünschen der Universitätsklinik während der Bauzeit und zu Nachtragsforderungen des Generalunternehmers. Diese wurden dadurch ausgeglichen, dass die Universitätsklinik punktuell Qualitätsminderungen und den Verzicht auf nachhaltiges Bauen in Kauf nahm.

2.2 Planungsänderungen nach Vertragsabschluss

Verträge mit Generalunternehmern sind nach bisherigen Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs nur dann sinnvoll, wenn Größe und Qualität eines Bauwerks im Vorfeld abschließend beschrieben werden können. Erfahrungsgemäß führen nachträgliche Änderungen bei einem Generalunternehmer-Vertrag im Vergleich mit Ausschreibungen nach Gewerken regelmäßig zu höheren Kosten. Grundsätzlich können entgangener Gewinn bei nicht ausgeführter Leistung sowie organisatorischer und planerischer Mehraufwand geltend gemacht werden. Die allgemein bekannten Nachteile solcher Vertragsgestaltungen stellte der Rechnungshof auch bei dieser Prüfung fest.

Nach Vertragsabschluss wurden zwischen der Universitätsklinik und dem Generalunternehmer eine Reihe von vertraglichen Änderungen beschlossen, die wesentliche Auswirkungen auf die Konstruktion, die Gestaltung und die Qualität des Neubaus hatten. Langfristig können diese Entscheidungen gravierende Auswirkungen auf den Bauunterhalt haben. So wurde statt einer Tiefgründung eine Flachgründung gewählt. Dadurch wurde in Kauf genommen, dass es langfristig zu Schäden durch Setzungen zwischen den einzelnen Gebäudeteilen kommen kann. Mangelhaft verlegte Grundleitungen, die keinen Spielraum für zukünftige Erweiterungen zulassen, mussten teilweise bereits während der Bauzeit saniert werden. Die Universitätsklinik versuchte, erhöhte Kosten von 540.000 Euro für Unterhaltung der mangelhaften Grundleitungen in Rechnung zu stellen. Man einigte sich letztlich auf einen finanziellen Ausgleich. Die Universitätsklinik erhielt eine sofortige Baukosten-Gutschrift von 179.000 Euro. Der Betrag für finanzielle Mehraufwendungen durch zusätzliche Wartungskosten war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vereinbart.

Nach Übergang der Bauherrschaft an die Universitätsklinik gab es Planungs- und Ausführungsänderungen, die in drei Vereinbarungen über bauliche Änderungen, sechs Sondervereinbarungen und 106 Nachtragsangeboten mündeten. Hier eine exemplarische Auflistung:

Abbildung 2: Gegenüberstellung wesentlicher Änderungen

Ursprüngliche Planung Angebot/Vertrag	Geänderte Ausführung
Tiefgründung mit Bohrpfählen	Flachgründung
Kiesfilterschicht unter der Bodenplatte	Entfällt
Zentrale Bettenaufbereitung	Dezentrale Bettenaufbereitung
15 Stationsküchen für Patienten	Patientenessen mit Buffet-System
Dämmung nicht brennbar	Dämmung schwer entflammbar
Hochwertige Hohlkehlsöckel	Einfache Stellsöckel
Versorgungsgang (Bauteil F)	Bauteilunterkellerung (Bauteil F)

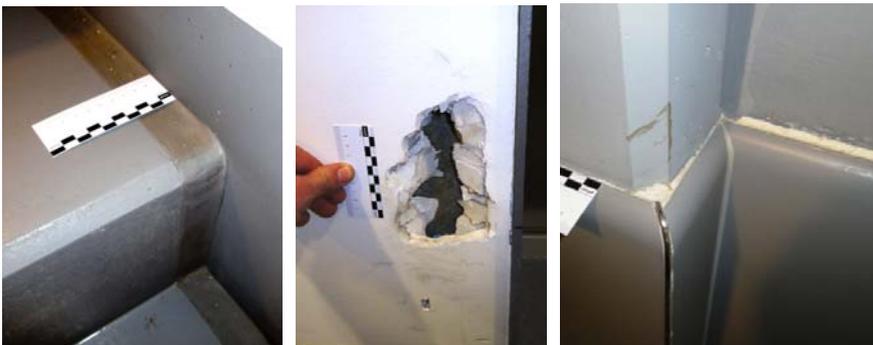
Die Änderungen brachten auch funktionelle Beeinträchtigungen mit sich. So musste beispielsweise bei der Rohrpostanlage zur Wahrung ihrer Funktion eine zusätzliche Schnelltrasse nachgerüstet werden. Die lichte Breite des unterirdischen Verbindungsgangs mit der Automatischen-Waren-Transport-Anlage wurde durch größere Stützenabmessungen reduziert.

2.3 Qualität am Bau

Bei einer Vielzahl der Änderungen zur Kosteneinsparung wurden Materialien geringerer Qualität in Kauf genommen. So waren im Vertrag beispielsweise 1.500 m² Vogelschutznetz aus Edelstahl beim Betriebshof vorgesehen. Ausgeführt wurde ein Netz aus Kunststoff mit deutlich kürzerer Lebensdauer.

Viele bauliche Details wie Verfugungen oder Übergänge wurden unzureichend geplant oder mangelhaft ausgeführt. Das Ausmaß von regelmäßig zu erneuernden Wartungsfugen ist enorm und führt zu erhöhten Kosten im Bauunterhalt. Auch ein halbes Jahr nach Bezug des Gebäudes waren noch erhebliche Mängel feststellbar.

Abbildung 3: Bei der Prüfung festgestellte Mängel



In Abbildung 3 sind überbreite Dehnungsfugen, fehlender Rammschutz und unfachmännisch ausgeführte Anschlusspunkte exemplarisch dargestellt.

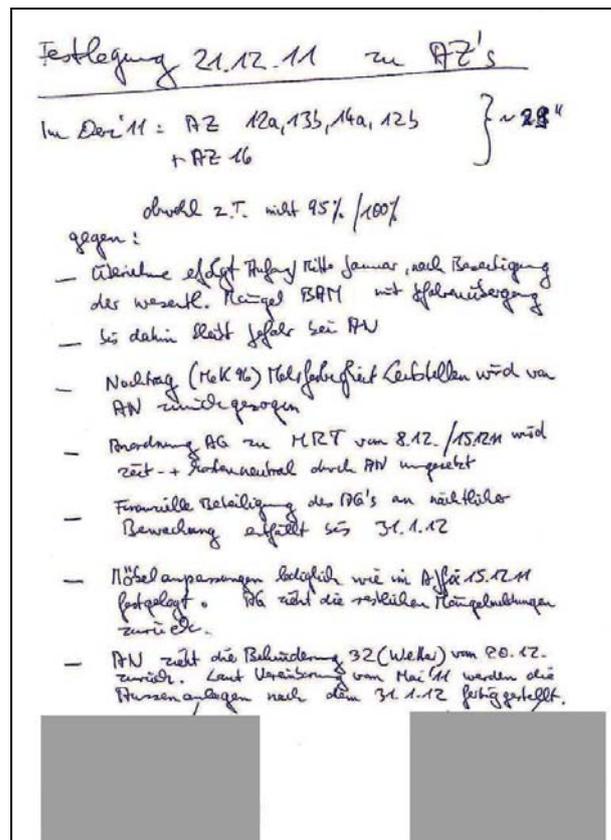
2.4 Zusammenwirken zwischen Projektbeteiligten

Das Zusammenwirken von Universitätsklinik, Projektsteuerung des Landesbetriebs (Amt Ulm) und Generalunternehmer wäre verbesserungsfähig gewesen. Empfehlungen der Projektsteuerung wurden von der Universitätsklinik nicht immer umgesetzt. Die Universitätsklinik schloss zum Beispiel entgegen den Empfehlungen der Projektsteuerung Sondervereinbarungen zu Lasten der Bauqualität ab.

Darüber hinaus wurden Vereinbarungen abgeschlossen, die zum Nachteil der Universitätsklinik waren. Kurz vor Jahresende 2011 wurde mit einer „Handschriftlichen Festlegung“ vereinbart, dass statt 20,5 Mio. Euro, die von der Projektsteuerung anerkannt waren, 29 Mio. Euro noch im selben Jahr an den Generalunternehmer gezahlt wurden. Dabei wurde das Eintreten be-

stimmter vertraglicher Ereignisse bekräftigt, die nach Auffassung der Projektsteuerung des Landesbetriebs (Amt Ulm) noch nicht eingetreten waren. Der Generalunternehmer wurde überzahlt, da Leistungen nicht vollständig erbracht waren.

Abbildung 4: Vereinbarung zur Zahlung von 29 Mio. Euro



Der von der Universitätsklinik und vom Generalunternehmer unterzeichneten handschriftlichen Vereinbarung vom 21.12.2011 lagen keine weiteren begründenden Unterlagen bei.

2.5 Finanzierung

Die Finanzierungsverantwortung für das Bauvorhaben wurde vom Land auf die Universitätsklinik übertragen. Das Land beteiligt sich an den Gesamtkosten mit einem Festbetragszuschuss von 85 Mio. Euro, der in vier Raten zwischen 2012 und 2015 an die Universitätsklinik ausbezahlt wird. Nachdem das vorhandene Eigenkapital sowie der Zuschuss des Landes zur Gesamtfinanzierung nicht ausreichen, musste die Universitätsklinik vorübergehend Kredite in dreistelliger Millionenhöhe aufnehmen. Zur Sicherung des Zinsniveaus schloss die Universitätsklinik bereits 2007 Zinssicherungsgeschäfte über bis zu 70 Prozent des voraussichtlichen Kreditbedarfs ab.

Der Abschluss von Zinssicherungsgeschäften zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken ist grundsätzlich nachvollziehbar. Derivative Finanzinstrumente werden auch vom Land zur Risikooptimierung eingesetzt. Beim Land darf jedoch gemäß Staatshaushaltsgesetz der Bestand der Zinssicherungsvereinbarungen grundsätzlich höchstens 25 Prozent der Kreditmarktschulden am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres betragen. Diese Begrenzung wurde von der Universitätsklinik deutlich überschritten, somit wurde ein höheres Risiko eingegangen. Tatsächlich entwickelte sich das Zinsniveau in Bezug auf die eingegangenen Zinsderivatgeschäfte erheblich zum Nachteil der Universitätsklinik.

Die Universitätsklinik muss für einen Teil der aufgenommenen Kredite deutlich höhere Zinsen zahlen als im Falle einer Finanzierung über den Landeshaushalt.

3 Empfehlungen

3.1 Bauherrenfunktion für Großprojekte beim Land belassen

Nachhaltiges Bauen darf nicht wegen kurzfristiger Kostenvorteile oder zeitigerer Fertigstellung relativiert werden. Bei vom Land finanzierten Baumaßnahmen mit mehr als 4 Mio. Euro Gesamtbaukosten sollte die Bauherrenfunktion deshalb weiterhin beim Land, vertreten durch den Landesbetrieb, bleiben. Es ist nicht im Interesse des Landes, parallel zum Landesbetrieb bei jeder Universitätsklinik eigene Klinikbauverwaltungen weiter auszubauen.

Der Rechnungshof sieht aufgrund dieses Pilotprojekts keinen Handlungsbedarf zur Neuordnung der Bauherrenfunktion. Das Land als Bauherr muss jedoch Lösungen finden, um bei großen Baumaßnahmen lange Projektzeiten von der anerkannten Bedarfsanmeldung bis zur Fertigstellung des Gebäudes zu vermeiden.

3.2 Klinikbauten nicht an Generalunternehmer vergeben

Im Laufe sehr langer Planungs- und Bauzeiten ändern sich die Konzepte und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei technisch hoch ausgestatteten Bauwerken. Die Leistungen sind bei diesen Gebäuden im Vorfeld nicht erschöpfend und abschließend beschreibbar. Die Wirtschaftlichkeit von zusätzlichen oder geänderten Leistungen ist bei Vergaben an Generalunternehmer regelmäßig nicht nachweisbar. Technisch hoch installierte Gebäude wie Kliniken sollten deshalb grundsätzlich nicht an Generalunternehmer vergeben werden.

3.3 Günstige Kreditkonditionen des Landes nutzen

Die Universitätsklinik ging bei ihren Finanzgeschäften ein deutlich höheres Risiko als das Land ein. Das Land kann sich insgesamt zu günstigeren Konditionen refinanzieren als die Universitätskliniken. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft verfügt im Umgang mit Derivaten anerkannter Maßen

über mehr Erfahrung. Daher sollte die Gesamtfinanzierung von Neubauten der Universitätskliniken mit Gesamtbaukosten über 4 Mio. Euro beim Land bleiben. Auch im Hinblick auf die Gewährträgerhaftung des Landes für die vier Universitätskliniken sollten risikobehaftete Finanzierungsmodelle künftig vermieden werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst sieht in der langen Projektzeit seit 1999 einen Grund, inhaltliche und prozessuale Veränderungen vorzunehmen. Es sei 2007 nicht mehr möglich gewesen, die Planung aus dem Jahr 2001 grundlegend zu überarbeiten und zu modernisieren.

Aus Sicht des Ministeriums hatte die Universitätsklinik mit dem Neubau der Chirurgie besondere Schwierigkeiten zu erfüllen. Gemäß einer Stellungnahme im Auftrag der Universitätsklinik seien bei Vergleichsprojekten im Instituts- und Klinikbau Kostensteigerungen von 28 Prozent ermittelt worden.

Das Finanz- und Prüfmanagement sei von der Universitätsklinik verantwortungsvoll und erfolgreich wahrgenommen worden.

Das Ministerium sieht die 2007 abgeschlossenen Zinssicherungsgeschäfte als alternativlos an. Es erachtet eine retrospektive Betrachtung der damaligen Situation des Finanzmarkts für nicht gerecht.

Die Durchführung des Pilotprojekts mit der erstmaligen Bauherrenschaft einer Universitätsklinik wird vom Ministerium als erfolgreich gewertet. Die Universitätsklinik habe sehr verantwortungsvoll gehandelt und einen unternehmerischen und Risiko abwägenden Weg der Projektumsetzung erfolgreich verfolgt.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bauherrenfunktion bei vom Land finanzierten Großprojekten im direkten Einfluss des Landes durch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung bleiben muss.

Die vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst genannte Kostensteigerung von 28 Prozent bei Vergleichsprojekten ist einer mangelhaften gutachtlichen Stellungnahme entnommen, die den zugrunde liegenden Sachverhalt einer Diplomarbeit unreflektiert darstellt.

Die Anmerkungen des Rechnungshofs zur Sicherstellung der Finanzierung durch die Universitätsklinik, im Vergleich zu einer Finanzierung durch den Landeshaushalt, sind auch aus heutiger Sicht sachgerecht.