


Auszug aus

Denkschrift 2018

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 15

Planung, Pflege und Unterhalt von Außenan-
lagen des Landes



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Planung, Pflege und Unterhalt von Außenanlagen des Landes (Kapitel 1208, 1209)

Die Außenanlagen des Landes sind vielerorts in einem vernachlässigten Zustand. Unausgereifte Planungen, unterlassene Pflege und mangelnde Instandhaltung führen zu vermeidbaren Mehrkosten. Die Planung, Pflege und der Unterhalt von Außenanlagen müssen neu ausgerichtet und intensiviert werden.

1 Ausgangslage

Das Land besitzt überschlägig 1.600 Hektar Außenanlagen, sogenanntes Behördengrün, ohne die Staatlichen Schlösser und Gärten.

Der Rechnungshof bewertete die Instandhaltung bzw. Pflege und den Zustand dieser Außenanlagen und hat davon ein Viertel in Augenschein genommen. Geprüft wurden befestigte Flächen (Stellplätze für Pkw und Motorräder), Baukonstruktionen (Einfriedigungen, Rampen, Treppen, Überdachungen, wasserbauliche Anlagen), technische Anlagen (Abwasseranlagen, Außenbeleuchtungen und Flutlichtanlagen einschließlich Masten und Befestigungen), Einbauten (Möbel, Schilder, Fahnenmasten), Wasserflächen und Pflanz- und Saatflächen.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Landesbetrieb Vermögen und Bau) ist für Planung und Realisierung der Außenanlagen zuständig und übt die Eigentümer- und Bauherrenfunktion aus.

Die Kosten für die Instandhaltung und Pflege baulicher und technischer Anlagen sowie Einbauten sind aktuell vom Landesbetrieb Vermögen und Bau nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermittelbar.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Viele Außenanlagen sind in vernachlässigtem Zustand

Anspruch des Landesbetriebs Vermögen und Bau ist es, der Öffentlichkeit und den Nutzern nicht nur funktionsfähige, sondern auch gepflegte und saubere Außenanlagen zur Verfügung zu stellen. Diesem Anspruch wird die Praxis nicht immer gerecht.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Außenanlagen in erheblichem Umfang vernachlässigt sind. Teilweise wurden festgestellte Mängel nach unserer Prüfung behoben.

Bei den Erhebungen wurden z. B. beschädigte Stellplätze für Kraftfahrzeuge vorgefunden. Das gewählte Material und die technische Ausführung machen regelmäßig in kurzen Zeitabständen intensive Instandsetzungen erforderlich, die oftmals nicht durchgeführt werden.

Beläge in Zufahrten und Zugängen zu Gebäuden waren in einem schlechten Zustand. Bei einer geprüften Zufahrt bestand Unfallgefahr. Ein mehrmals

täglich genutzter Zugang zu einem Gebäude war nur über provisorisch verlegte Holzdielen zugänglich. Rampenanlagen waren teilweise an der Grenze der Verkehrssicherheit. Auf Parkplätzen und Wegen in Grünanlagen hatte sich starker Aufwuchs gebildet.

Vor allem die anspruchslosen und schnell wachsenden Götterbäume (Ailanthus) mit ihrem aggressiven Wurzelwerk setzen sich in den Fugen von Treppen, an Gebäuden oder zwischen Gebäuden und befestigten Wegeflächen fest, dringen in die Bausubstanz ein und zerstören die Konstruktion.

Abbildung 1: Behindertenaufzug als Zugang zu einer Behördenkantine und der Außenabgang zu einem Gebäude



Außentreppen wiesen häufig Verschiebungen, Setzungen oder Verwerfungen auf. Die ungenügende Reinigung von Treppen, wie z. B. die Entfernung von Laub, schränkten die Verkehrssicherheit zusätzlich ein. Mit Hecken zugewachsene Toranlagen und defekte Zäune waren keine Seltenheit. Zaunanlagen, die von angrenzenden Grundstücken aus überwuchert wurden, stellten ein Risiko für Sicherheitsbereiche dar, zum Beispiel bei einer Justizvollzugsanstalt oder einem Polizeiareal.

Abbildung 2: Mangelhafter Unterhalt und Pflege von Treppen



Schutzdächer wiesen erhebliche Verschmutzungen oder Beschädigungen auf. Selbst in jüngster Zeit hergestellte Schutzdächer blieben ungereinigt.

Leuchten waren beschädigt oder verschmutzt. Der überwiegende Teil der Bodeneinbauleuchten wies Feuchtigkeit im Leuchtkörper, zugewachsene oder beschädigte Glasscheiben auf. Vermoosung und Grünbewuchs schränkten die Funktion erheblich ein. Bäume, Hecken und Sträucher verdeckten und verminderten die Leuchtdichte. Die Ausleuchtung von Verkehrsflächen war dadurch unzureichend.

Abbildung 3: Nicht gereinigte Außenleuchten



Viele Einlaufschächte und Rinnen blieben über einen längeren Zeitraum ungereinigt. Laub, Erde, Schmutz oder Splitt hatten diese verstopft. Blätter zersetzten sich bereits zu Humus und Pflanzen wuchsen in den Rinnen. Das Oberflächenwasser konnte nicht ungehindert ablaufen.

Die Beschilderung überschritt häufig das notwendige Maß. Vielerorts waren Schilder verblichen, verschmutzt oder beklebt. Sie waren unlesbar und führten teilweise zu widersprüchlichen Angaben. Bei einem Munitionsdepot war ein Verbotsschild „Offenes Feuer verboten“ nicht mehr erkennbar.

Abbildung 4: Überschilderung und Schild „Offenes Feuer verboten“



In Außenanlagen wurden oftmals zugewachsene Bänke vorgefunden. Teilweise waren Holzbänke stark verwittert oder Holzbohlen entfernt. Herausragende Schrauben stellten eine Verletzungsgefahr dar. Bei einer Hochschule wurden 2008 drei Holzterrassen als Aufenthaltsbereiche hergestellt. Diese dürfen aus Sicherheitsgründen nicht mehr betreten werden. Grund dafür ist die ungeeignete und nicht nachhaltige Materialwahl.

Abbildung 5: Gesperrte Holzterrasse



Grünanlagen vermitteln teilweise einen ungepflegten Eindruck. Nicht regelmäßig zurückgeschnittene Anpflanzungen verdeckten beispielsweise die Fenster von Gebäuden oder überwucherten Tore. Stark verwilderte Anlagen sind durch Pflege nicht mehr in den Griff zu bekommen und machen kostenintensive Neuanlagen erforderlich. Begrünte Dächer zeigten wilden Aufwuchs, dessen Wurzeln die Dachhaut gefährden.

Nahezu alle zum 1. Januar 2012 bei sechs Ämtern eingerichteten sogenannten Grünpool-Ämter erklärten, dass die in ihrem Zuständigkeitsbereich bestehenden Grünanlagen in einem mehr oder weniger vernachlässigten Zustand seien. So hält z. B. ein Amt 80 Prozent der Grünanlagen für so beschädigt, dass Neuanlagen notwendig seien. Gleichwohl benoteten die Ämter die Qualität der Pflege nach dem Schulnotenprinzip überwiegend mit befriedigend bis ausreichend. Nur ein Amt bewertete die Qualität der Pflege mit gut.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau äußerte sich in einem Schreiben an den Rechnungshof wie folgt: „Der bauliche Zustand der Außenanlagen deckt sich mit dem baulichen Zustand des Gebäudebestandes des Landes. Über Jahrzehnte hinweg wurde zu wenig für den Gebäudeerhalt investiert, sodass mittlerweile ein beachtlicher Sanierungsanstau entstanden ist.“¹

¹ Schreiben des Landesbetriebs Vermögen und Bau, Betriebsleitung vom 22. November 2017, Az.: SO-3319.13/2-530.

2.2 Lebenszykluskosten werden bei der Planung unzureichend berücksichtigt

Die Lebenszykluskosten (von der Planung bis zum Abriss) von Außenanlagen werden oft außer Acht gelassen.

Technische Einbauten in Außenanlagen, wie Sitzgelegenheiten, Fahrradstellplätze oder Leuchten, werden in den unterschiedlichsten Ausführungen geplant und umgesetzt. Eine generelle Vorgabe zu Materialien und wirtschaftlichen Ausführungen von Einbauten gibt es nicht. Bei speziellen Beleuchtungen mit hohen Betriebskosten, z. B. in Justizvollzugsanstalten, werden in der Planungsphase keine Kosten-Nutzen-Vergleiche bei der Auswahl von Leuchtmitteln durchgeführt. Die Notwendigkeit von überdachten Wegen, zum Beispiel bei der Hochschule Offenburg, sowie technischer Einbauten in Außenanlagen, zum Beispiel Schranken oder Bodeneinbauleuchten, werden oftmals nicht hinterfragt. Eine Abwägung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zwischen Sanierung oder Rückbau unterbleibt.

Bei Grünanlagen werden im Planungsstadium von Neu- und Umbaumaßnahmen durch Gestaltung und Materialauswahl die Weichen für den späteren Pflegeaufwand gestellt. Das Grünflächenmanagement wird dabei vom Baumanagement jedoch nicht immer beteiligt, obwohl dies in der Dienstweisung und einer Verfügung der Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau zur Neuordnung im Grünbereich vorgegeben ist.

In einem Protokoll des Arbeitskreises Grünflächenmanagement „[...] wurde bemängelt, dass die Mitarbeiter GFM weiterhin zu wenig oder zu spät in Baumaßnahmen einbezogen werden. Folge hiervon sind teilweise schwierig zu pflegende Anlagen sowie Teilbereiche, die nicht funktionieren und deshalb umgebaut werden müssen.“²

Es bestand oftmals der Eindruck, dass die Planung von Außenanlagen, die Materialwahl und die Auswahl von Produkten durch architektonischen Gestaltungswillen so beherrscht werden, dass nur das Erscheinungsbild zum Zeitpunkt der Fertigstellung betrachtet wird.

2.3 Systematische Kontrollen fehlen

In vielen Fällen überprüft der Landesbetrieb Vermögen und Bau den Zustand und die Funktionsfähigkeit der technischen Einbauten in Außenanlagen nicht turnusgerecht.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war dem Landesbetrieb Vermögen und Bau in mehreren Fällen weder die exakte Lage noch der Zustand der Entwässerungsleitungen bekannt. Nach Auskunft des Landesbetriebs Vermögen und Bau werde eine Befahrung mit der Kamera nur bei Bedarf bzw. im Schadensfall durchgeführt. Generelle Inspektionen seien zu kostenintensiv. Außerdem bestünde bei einer Befahrung von alten Leitungssystemen immer die Gefahr, dass Leitungen dabei zerstört werden.

² Protokoll über die 3. Sitzung am 16. Oktober 2012.

Die sechs Grünpool-Ämter prüften die Erfüllung der vereinbarten Leistungen durch die Unternehmen nur stichprobenweise.

2.4 Aufgeteilte Zuständigkeiten

Für die Außenanlagen sind die Organisationseinheiten Immobilien-, Bau- und Gebäudemanagement des Landesbetriebs Vermögen und Bau zuständig. Im Baumanagement sind die Bereiche Hochbau und Tiefbau sowie der Bereich Technik involviert, beim Gebäudemanagement die Bereiche Gebäudereinigung und Grünflächenmanagement.

Die Kompetenzzersplitterung bei technischen Belangen führt teilweise zu doppelten Zuständigkeiten oder zu einem gegenseitigen Zuweisen von Aufgaben. Innerhalb des Gebäudemanagements ist ungeklärt, ob das Grünflächenmanagement oder die Gebäudereinigung für die Pflege befestigter Flächen zuständig ist.

2.5 Der Landesbetrieb Vermögen und Bau überträgt Aufgaben an die Nutzer

Die nutzende Verwaltung hat nach der Verwaltungsvorschrift „VwV Liegenschaften“ die Außenanlagen und Grundstücke in ordnungsgemäßem Zustand zu halten. Ferner obliegt ihr die Verkehrssicherungspflicht für das Grundstück. Der Landesbetrieb Vermögen und Bau beauftragt Unternehmen mit den notwendigen Leistungen zur Erfüllung dieser Aufgaben. Die nutzende Verwaltung hat deren ordnungsgemäße Durchführung laufend zu überwachen.

Nicht immer erledigten die Nutzer ihre Aufgaben mit der gebotenen Sorgfalt. Dies ist offenkundig auch auf fehlendes sachkundiges Personal zurückzuführen.

Die Nutzer machten oftmals geltend, es fehle bei den Ämtern des Landesbetriebs Vermögen und Bau ein zentraler Ansprechpartner. Dieser Umstand trägt zu einer unbefriedigenden Aufgabenerledigung bei.

2.6 Technische Einbauten in Außenanlagen sind nicht vollständig erfasst

Derzeit werden nur Daten von Gebäuden dokumentiert. Mit der fortschreitenden Digitalisierung bei der Vergabe von Leistungen wird eine vollständige Dokumentation der technischen Einbauten unabdingbar. Die erforderlichen Leistungen für Pflege und Unterhalt von Außenanlagen können sonst nicht erschöpfend beschrieben werden.

3 Empfehlungen

Die Planung der Außenanlagen, deren Pflege und Unterhalt sollten neu ausgerichtet und intensiviert werden.

3.1 Planungen optimieren

Bei der Planung von Außenanlagen müssen die Lebenszykluskosten stärker als bisher berücksichtigt werden.

Einheitliche Vorgaben zur Auswahl und Verwendung von technischen Einbauten in Außenanlagen sollten landesweit eingeführt werden. Hierzu könnten z. B. Musterbeschriebe bereitgestellt werden.

Bei der Planung von Grünflächen sollte der Landesbetrieb Vermögen und Bau die Zusammenarbeit zwischen Bau- und Grünflächenmanagement intensivieren.

3.2 Kontrollen intensivieren

Regelmäßige Kontrollen, ob Unternehmen ihre turnusmäßigen Leistungen bei Außenanlagen, wie vertraglich vereinbart, erfüllen, sollten häufiger durchgeführt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass bezahlte Leistungen auch tatsächlich erbracht wurden.

3.3 Zuständigkeiten neu regeln

Innerhalb des Landesbetriebs Vermögen und Bau sollten die Zuständigkeiten für Außenanlagen überprüft und neu geregelt werden. Eine gesplittete Zuständigkeit zwischen Baumanagement, Gebäudemanagement und Grünpool-Ämtern für ein und dieselbe Aufgabe ist weder sachgerecht noch zeitgemäß.

Die Überwachung der fachgerechten Ausführung von Arbeiten an Außenanlagen sollte von den Nutzern auf den Landesbetrieb Vermögen und Bau zurückübertragen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen bestätigt, dass Defizite im Bereich der landeseigenen Außenanlagen vorhanden sind, die verbessert werden müssen. Eine Vernachlässigung dieser Anlagen in erheblichem Umfang liege jedoch nicht vor. Die Ursachen für die Defizite seien bereits erkannt worden. Mit personellen und finanziellen Nachsteuerungen seien die Voraussetzungen geschaffen worden, um den Zustand der Außenanlagen zu verbessern und die Mängel entsprechend aufzuarbeiten. Die Grünpool-Ämter würden aufgegeben, zukünftig solle in jedem Amt fachlicher Sachverstand vorgehalten

werden. Die Zusammenarbeit zwischen Bau- und Grünflächenmanagement werde intensiviert.

In der Vergangenheit sind bei den Außenanlagen die Lebenszykluskosten nicht explizit berücksichtigt worden. Zur Optimierung der Planung und Bewirtschaftung der Außenanlagen ist im April 2018 der Leitfaden „Außenanlagen und Grünflächenmanagement“ eingeführt worden. Dessen Einführung sei ein entscheidender Schritt, auch für eine verstärkte Berücksichtigung von Folgekosten.

Durch die vorgesehene Verbesserung der Personalsituation werde der Landesbetrieb Vermögen und Bau seine Kontrollfunktionen verstärkt wahrnehmen. Im Zuge der bereits begonnenen Umstrukturierung würden die Zuständigkeiten innerhalb des Landesbetriebs Vermögen und Bau angepasst und neu geregelt. Die Zuständigkeit der nutzenden Verwaltung für die Pflege der Grünanlage und die Überwachung entsprechender Leistungen soll bestehen bleiben. Durch die begonnene Einrichtung von Nutzerservicereferaten im Gebäudemanagement sollen die Nutzer künftig einen Ansprechpartner erhalten, der die Anliegen bei Bedarf aufgreife, bearbeite und gezielt an die zuständige Fachabteilung weiterleite.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass die Überwachung der fachtechnischen Leistungen von Unternehmen bei der Pflege und Instandsetzung von Außenanlagen nicht von den nutzenden Verwaltungen wahrgenommen werden kann. Dafür hat das Land eine technische Fachverwaltung, die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung. Sie sollte hierfür auch den Stellenzuwachs im Staatshaushaltsplan 2018/2019 nutzen.