

Die im Jahr 2016 erstellte Standortabwägung war mangelhaft. Weitreichende Investitionsentscheidungen binden die Stadt auf Jahre. Sie erfordern daher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Investitions- und Folgekosten.

Für den Neubau zeichnet sich eine Kostensteigerung um rd. 12,8 Mio. € ab. Das ist eine Steigerung auf das rd. 1,8-Fache der ursprünglich geplanten Kosten. Hauptursachen dafür sind ein zu niedrig angesetzter Ausgangswert, wenig Beachtung wirtschaftlicher Aspekte im Planungswettbewerb, ein späterer Baubeginn und eine erhebliche Verlängerung des Ausführungszeitraumes.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat den Neubau des Schwimmsportkomplexes Chemnitz-Bernsdorf geprüft. Bauherr ist die Stadt Chemnitz. Am Standort des Freibades Bernsdorf an der Bernsdorfer Straße 213 baute die Stadt eine neue Schwimmhalle. Diese umfasst ein wettkampfgerechtes 25 m-Becken, ein Sprungbecken u. a. mit 3 m-Plattform, ein Nichtschwimmer-/Lehrschwimmbecken und ein Planschbecken/Wasserspielgarten. Es entsteht ein neuer Schwimmsportkomplex, der Hallen- und Freibad verbindet. Prüfungsgegenstand ist allein die Schwimmhalle.

Abbildung: Luftbild Schwimmsportkomplex Chemnitz-Bernsdorf



Quelle: GeoSN.

- 2 Die Entwicklung der Gesamtkosten und der Bauzeit stellen sich wie folgt dar:

Übersicht: Entwicklung der Gesamtkosten und der Bauzeit		
Voraussichtliche Gesamtkosten (Stand Juni 2016) rd. 15,6 Mio. €	Kostenverfolgung mit Prognose (Stand Mai 2023) rd. 28,4 Mio. €	Kostensteigerung um rd. 12,8 Mio. €
Gep plante Inbetriebnahme (Stand Juni 2016) Januar 2021	Tatsächliche Inbetriebnahme September 2024	Verzögerung um rd. 3,5 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standortentscheidung

- 3 Die Stadt führte einen Vergleich der möglichen Standorte Freibad Bernsdorf und Eissportkomplex Küchwald durch. Sie entschied sich für den Standort Freibad Bernsdorf. Die Abwägung erfolgte jedoch nicht fehlerfrei. Wirtschaftliche und weiche Kriterien hat die Stadt vermischt. Die Gewichtung der Auswahlkriterien in der Standortanalyse war nicht ausgewogen. So werden Anlagen für sportliche Aktivitäten im Freien (sog. Freiraumqualitäten) gleichzeitig mit Fragen der Grundstückserschließung betrachtet und sogar gleich gewichtet. Selbst die ausreichende Baufeldgröße findet sich nur als eines von vielen gleich bewerteten Kriterien, obwohl eine ungenügende Baufeldgröße sogar ein Ausschlusskriterium gewesen wäre. Standortabhängige Kostenrisiken flossen in den Vergleich nicht ein. Gerade die Spezifik eines Hallenbades hätte jedoch eine Untersuchung des Baugrundes vor der Standortentscheidung verlangt.
- 4 Die Standortabwägung zwischen den betrachteten Standorten Freibad Bernsdorf und Eissportkomplex Küchwald genügt den Anforderungen an eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Basis vergleichbarer und gesicherter Daten nicht.

2.2 Planungswettbewerb

- 5 Die Planungsleistungen wurden in Form eines nichtoffenen, interdisziplinären Realisierungswettbewerbes vergeben. Das Verfahren wies besonders im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit Mängel auf, wie:
- Die Stadt legte außer der Nutzungsfläche keine verbindlichen Kriterien fest, die eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Entwurfes ermöglichen.
 - Die Flächenvorgabe war zu niedrig, weil die Beckenumgänge fehlten. Das zog eine spätere Erhöhung der Nutzungsfläche um die Hälfte der ursprünglichen Vorgabe nach sich.
 - Innerhalb des Wettbewerbsverfahrens gab es Mängel bei der Aufbereitung und Übermittlung von Kennzahlen. Das erschwerte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Wettbewerbsbeiträge.
- 6 Im Wettbewerb siegte ein Entwurf mit sehr großen Flächen und Rauminhalten. Das führt zu hohen Investitions- und Folgekosten. Aufgrund der bautypisch sehr hohen Betriebskosten von Hallenbädern sind die Folgekosten wesentlich für die Wirtschaftlichkeit des Schwimmsportkomplexes.
- 7 Vom Preisgericht, dem auch Vertreter der Stadt angehörten, wurde eine Reduzierung von Flächen und Rauminhalten angemahnt. Das erfolgte jedoch nicht.

2.3 Kostenentwicklung

- 8 Der Chemnitzer Stadtrat beschloss im Juni 2016 den Neubau eines Schwimmsportkomplexes für 13,1 Mio. € netto (rd. 15,6 Mio. € brutto). Die Ermittlung dieser „1. Zahl“ konnte die Stadt nicht vorlegen. Dieselbe Zahl war auch Basis für die Standortentscheidung im Dezember 2016 und für den Fördermittelantrag im Februar 2017.
- 9 Dem Wettbewerb (Dezember 2017) lag ein um rd. 20 % zu niedriger Kostenrahmen zugrunde. Wesentliche Ursache dafür war die zu gering vorgegebene Nutzungsfläche. Zudem fanden projektspezifische Kosten aufgrund des Standortes, bspw. für den Baugrund, i. H. v. rd. 3,8 Mio. € erst in der Kostenberechnung des Planers zum Stand März 2019 Berücksichtigung.

- ¹⁰ Durch Verzug des Baubeginns und Verlängerung des Ausführungszeitraumes um insgesamt rd. 3,5 Jahre hat der SRH überschlägig eine Kostensteigerung von mindestens rd. 4,8 Mio. € ermittelt.

3 Folgerungen

- ¹¹ Standortabwägungen müssen die Anforderungen an eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Basis vergleichbarer und gesicherter Daten erfüllen. Künftig sollte die Stadt darauf achten, dass wirtschaftliche und weiche Kriterien getrennt betrachtet und eine ausgewogene Gewichtung vorgenommen wird. Weitreichende Investitionsentscheidungen, die die Stadt auf Jahre binden, erfordern abgeschlossene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Investitions- und Folgekosten.
- ¹² Bei künftigen Wettbewerbsverfahren sollte die Stadt Wirtschaftlichkeitskriterien stärker beachten. Mit Beginn der Vorbereitung eines Bauvorhabens sind Informationen und Daten nachvollziehbar darzustellen. Fehler und Informationsverluste im weiteren Projektverlauf sind weitestgehend auszuschließen. Auf die Umsetzung der Empfehlungen des Preisgerichtes ist hinzuwirken.
- ¹³ Die „1. Zahl“ (13,1 Mio. €) war Grundlage für Stadtratsbeschlüsse und den Fördermittelantrag. Sie muss künftig anhand von Kennwerten transparent ermittelt werden. Kostensteigerungen wären teilweise vermeidbar gewesen, bspw. bei einem belastbaren Ausgangswert in Verbindung mit angemessenen Planungs-, Genehmigungs- und Ausführungszeiträumen. In der Folge wäre zwar die „1. Zahl“ höher gewesen. Dies hätte den Stadtrat jedoch sachgerechter informiert und die finanzielle Planungssicherheit für den städtischen Haushalt erhöht.

4 Stellungnahme

- ¹⁴ Die Stadt gab an, dass sich der Inhalt der Standortuntersuchung im Wesentlichen auf Betrieb und Einzugsgebiet bezog und baukostenbestimmende Faktoren nicht fokussierte. Sie wies auf die Vorteile der Verbindung von Hallen- und Freibad (Kombibad) hin. Zudem betonte sie die Bedeutung des gewachsenen Badstandortes Bernsdorf mit seiner Nutzerstruktur. Das Erfordernis von Baugrundgutachten wurde seitens der Stadt eingeräumt. Dem stünde allerdings entgegen, dass finanzielle Mittel vor Beginn der Maßnahme bzw. vor Bestätigung der Haushaltsplanung hierfür nicht zur Verfügung standen.
- ¹⁵ Im Planungswettbewerb sei angegeben gewesen, dass die Beckenumgänge und Bewegungsflächen entwurfsabhängig zu berücksichtigen seien. Damit sollte eine Bandbreite an Entwürfen ermöglicht werden.
- ¹⁶ Aus dem Vorprüfbericht gehe hervor, dass der Entwurf des späteren Wettbewerbssiegers bei Verhältniswerten im Durchschnitt der Teilnehmer lag. Die Stadt räumte Fehler bei der Auswertung der Wettbewerbsbeiträge ein. So seien Flächen und Rauminhalt des Siegerentwurfes, die dem Preisgericht vorlagen, zu niedrig angegeben. Gegenüber den höheren Werten des Siegerentwurfes seien im Rahmen der Entwurfsplanung Flächenreduzierungen und eine Optimierung des Rauminhaltes vorgenommen worden. Im Abschlussgespräch räumte die Stadt allerdings ein, dass die vom Preisgericht geforderte Reduzierung der Flächen unter das Wettbewerbsergebnis nicht erreicht wurde. Hierauf kam es dem Preisgericht erkennbar an. Die Stadt sagte zu, in Planungswettbewerben zukünftig Lebenszykluskosten stärker zu berücksichtigen.
- ¹⁷ Bei der „1. Zahl“ (13,1 Mio. €) handle es sich „um eine erste vorkalkulatorische Annahme aus vergleichbaren kleineren Projekten (lediglich 2 Becken)“. Daher hält die Stadt diesen Wert nicht als Basis für eine Berechnung der Kostensteigerungen geeignet. Aus ihrer Sicht seien stattdessen die Gesamtkosten aus dem rd. 3 Jahre später folgenden Baubeschluss als Ausgangswert anzusetzen. Eine sachgerechte Berechnung von Investitionskosten setze eine Entwurfsplanung voraus.

5 Schlussbemerkungen

- ¹⁸ Die organisatorischen Vorteile eines Kombibades und eines in der Bevölkerung akzeptierten Standortes hat der SRH zu keinem Zeitpunkt angezweifelt. Synergieeffekte, bspw. beim Personaleinsatz, sind allerdings im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Ermittlung des günstigsten Standortes zu quantifizieren. Daran fehlte es vorliegend. Hierzu gehört auch die frühzeitige Veranlassung von Baugrundgutachten für alle in Frage kommenden Standorte, um Risiken hinsichtlich der Gründung und Baukosten zu minimieren.

- 19 Beckenumgänge gehören zur Nutzungsfläche und sind von der Stadt als Orientierungswert im Wettbewerb entsprechend anzugeben. Die fehlerhafte Angabe in der Auslobung führte zu kaum vergleichbaren Ergebnissen. Die Empfehlungen des SRH stehen einem breiten Wettbewerb also nicht entgegen, sondern ermöglichen ihn erst.
- 20 Der Hinweis der Stadt auf günstige Kennwerte geht ins Leere. Im Ergebnis hat die Stadt eine Schwimmhalle mit vergleichsweise großen Flächen und Rauminhalten gewählt. Der SRH hält an seiner Forderung zur stärkeren Sensibilisierung für das Thema Wirtschaftlichkeit im Planungswettbewerb fest. Er begrüßt die Absicht der Stadt, Lebenszykluskosten zukünftig stärker zu berücksichtigen.
- 21 Die Ermittlung des Kostenrahmens von 13,1 Mio. € hat die Stadt nach wie vor nicht belegt. Der SRH hält an dieser frühen „1. Zahl“ fest. Bedarfsplanung und Bestimmung des Kostenrahmes („1. Zahl“) definieren wesentliche Projektziele. Sie sollten deshalb zu Beginn eines Bauvorhabens im Zuge der Projektvorbereitung erfolgen. Gerade in dieser frühen Phase ist die Beeinflussbarkeit der Kosten besonders hoch. Zum Zeitpunkt des Baubeschlusses (Dezember 2019) waren
- die Standortentscheidung getroffen,
 - Fördermittel beantragt,
 - der Planungswettbewerb mit anschließender Auftragsvergabe und
 - die Entwurfsplanung

bereits abgeschlossen. Es ist deshalb zu spät, als steuerungsrelevante „1. Zahl“ erst den Zeitpunkt des Baubeschlusses festzulegen. Das Gesamtprojekt kann nicht beliebig in verschiedene Phasen zerlegt werden, nur um eine geringere Kostensteigerung zu begründen.