

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

Bau- und Gebäudemanagement bei den Zen-
tren für Psychiatrie



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Bau- und Gebäudemanagement bei den Zentren für Psychiatrie (Kapitel 0930)

Die Zentren für Psychiatrie nehmen ihre Bauherrenfunktion nicht ausreichend wahr. Das Baumanagement ist unzureichend und nicht einheitlich organisiert. Das europäische Vergaberecht muss uneingeschränkt beachtet werden. Die Vergabeverfahren sind zu verbessern und für alle sieben Zentren einheitlich zu regeln. Auch bestehen erhebliche Einsparpotenziale im technischen Gebäudemanagement.

1 Ausgangslage

Aufgabe der Zentren für Psychiatrie ist die stationäre, die teilstationäre und die ambulante psychiatrische Krankenversorgung. Außerdem üben sie den hoheitlichen Maßregelvollzug aus. Sie unterhalten therapeutische Werkstätten, Gärtnereien, Feuerwehren, Kindertagesstätten sowie Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege.

Die Zentren für Psychiatrie sind selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts und öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Das Land Baden-Württemberg ist durch das Gesetz zur Errichtung der Zentren für Psychiatrie Gewährträger und Rechtsaufsicht der sieben Zentren für Psychiatrie. Für den freiheitsentziehenden Maßregelvollzug unterliegen sie der Fachaufsicht des Landes. Die sieben Zentren für Psychiatrie werden von drei Geschäftsführern geleitet.

Das Land bezuschusst Baumaßnahmen der Zentren für Psychiatrie jährlich mit etwa 30 Mio. Euro. Der Rechnungshof prüfte 18 Baumaßnahmen mit Kosten von mehr als 135 Mio. Euro. Dabei lag der finanzielle Schwerpunkt bei neun Neubaumaßnahmen mit 118 Mio. Euro. Zusätzlich untersuchte der Rechnungshof Verbräuche und Kosten im technischen Gebäudemanagement.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Projektierung ohne Kostenplanungsinstrumente

Die Zentren für Psychiatrie veranschlagten den Kostenrahmen der geprüften Baumaßnahmen meist anhand überschlägiger Erfahrungswerte. In den Entscheidungsunterlagen wurden diese Kostenschätzungen nur in Ausnahmefällen dokumentiert.

Aufbauend auf den Nutzungsanforderungen wären verlässliche Kostenschätzungen frühzeitig anhand IT-gestützter Kostenermittlungsinstrumente

ohne großen Aufwand möglich gewesen. Dafür stehen bewährte Kostenplanungsinstrumente wie PLAKODA[®], RBK1-PC[®], BKI¹ zur Verfügung.

Die Architekten setzten lediglich in Einzelfällen BKI zur Ermittlung der Kosten ein. Für wirtschaftliches Bauen sind verlässliche Kostenermittlungen bereits bei der Projektierung unerlässlich. Die Zentren für Psychiatrie haben hierzu keine Handlungsanweisungen.

2.2 Kostensteigerungen bei Neubaumaßnahmen

Der Rechnungshof stellte bei drei Neubaumaßnahmen eine Kostensteigerung von mehr als 1,6 Mio. Euro beziehungsweise zwischen 12 und 18 Prozent fest.

Tabelle 1: Baukostensteigerungen in Euro und Prozent

Neubaumaßnahme	Kosten-ermittlung	Kosten-feststellung	Differenz	Prozent
Satellit / SINOVA Friedrichshafen	9.292.540	10.979.364	1.686.824	18
Maßregelvollzug Wiesloch	15.400.000	17.558.272	2.158.272	14
Alterspsychiatrie Reichenau	14.602.057	16.367.885	1.765.828	12

Die Kostenermittlungen waren grundsätzlich zu niedrig berechnet und wurden nicht kritisch hinterfragt. Es wurden keine zusätzlichen Informationen zu einem Risikopotenzial oder sonstigen Unwägbarkeiten dargestellt.

Die Geschäftsführer der Zentren für Psychiatrie erklärten die Kostensteigerungen mit unerwartet ungünstigen Angeboten aufgrund der starken Baukonjunktur sowie mehrerer Insolvenzen von beauftragten Unternehmen.

¹ PLAKODA[®] und RBK1-PC[®] sind IT-Programme der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung. BKI steht für Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern.

Abbildung: Dachterrasse der Alterspsychiatrie in Reichenau



2.3 Europäisches Vergaberecht nicht beachtet

Die Zentren für Psychiatrie sind als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, Bau-, Dienst- und Lieferleistungen oberhalb der Schwellenwerte europaweit auszuschreiben. Für Bauleistungen beträgt der Schwellenwert derzeit 5,225 Mio. Euro beziehungsweise für Dienst- und Lieferleistungen 209.000 Euro. Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre angepasst.

Lediglich bei einer von acht Baumaßnahmen wurden bei Vergaben über dem Schwellenwert keine Verstöße gegen die Vergabeverordnung festgestellt (Neubau Alterspsychiatrie Reichenau). Bei sieben Baumaßnahmen wurde die Vergabeverordnung nicht beachtet.

Tabelle 2: Erhebliche Verstöße bei Vergaben über dem Schwellenwert

Baumaßnahme	Verstoß gegen		
	VOB	VOF	VOL
Gustav-Mesmer-Haus, Bad Schussenried	●		
Satellit / SINOVA, Friedrichshafen	●		
Gerontopsychiatrie, Emmendingen		●	
Maßregelvollzug, Wiesloch		●	
Klinik Schwäbisch Hall		●	
Umbau Haus D, Winnenden		●	
Küche, Wiesloch			●

Die Bauleistungen in Bad Schussenried und Friedrichshafen wurden ausschließlich national ausgeschrieben. Bei den Baumaßnahmen in Emmendingen, Wiesloch, Schwäbisch Hall und Winnenden wurden Leistungen freiberuflich Tätiger gesplittet und teilweise direkt beauftragt. Für den Neubau der Küche in Wiesloch wurde ein Speiseverteilsystem ohne europaweiten Wettbewerb beschafft.

Selbst kleine Verletzungen der Vergabeverordnung können durch Nachprüfungsverfahren zu enormen Verzögerungen sowie hohen Prozesskosten führen.

2.4 VOB nicht beachtet

Bei einigen Vergaben haben die Zentren für Psychiatrie Teilleistungen nachverhandelt beziehungsweise den Leistungsumfang vor Erteilung des Auftrags geändert. Dies ist ein erheblicher Verstoß gegen das Verhandlungsverbot nach § 15 Absatz 3 VOB/A.

Teilweise wurden Angebote bei der Submission nicht rechtssicher gekennzeichnet. Die Geschäftsführer der Zentren für Psychiatrie teilten zwischenzeitlich mit, dass entsprechende Geräte beschafft und künftig verwendet würden.

Die Zentren für Psychiatrie haben keine einheitlichen Vertragsmuster. Zum Teil kamen nicht VOB-konforme Vertragsmuster der beauftragten Architekten und Ingenieure zur Anwendung. Der Rechnungshof hat weitere zahlreiche Verstöße gegen die VOB festgestellt:

- fehlende Unterschriften auf Verhandlungsniederschriften,
- fehlerhafte Prüfung und Wertung von Angeboten und Nachträgen und
- fehlerhafter Umgang mit Sicherheitsleistungen.

Die Zentren für Psychiatrie nehmen ihre Bauherrenfunktion nicht ausreichend wahr. Diese Verstöße weisen auf unzureichende Fachkenntnis der Vergabestellen hin.

2.5 Interessenkonflikt zwischen Projektsteuerung und Architekt

Objektplanung und Durchführung sind definierte Architektenleistungen. Dagegen können die Überwachung von Kosten, Terminen und Qualitäten an Projektsteuerer übertragen werden.

Bei zwei Baumaßnahmen wurde ein Architekt sowohl mit der Architektenleistung als auch mit der Projektsteuerung beauftragt. Bei einer der Baumaßnahmen entstanden zusätzliche Kosten, weil der Architekt den Bauablauf unzureichend koordinierte. Diese zusätzlichen Kosten wurden dem Zentrum für Psychiatrie lediglich teilweise ersetzt. Hierdurch entstand ein finanzieller Schaden.

Projektsteuerungsleistungen gemeinsam mit den Architektenleistungen an denselben freiberuflich Tätigen zu vergeben, war nicht vorteilhaft. Honorare

von 37.000 Euro beziehungsweise 147.000 Euro hätten vermieden werden können.

2.6 Technische Betriebskosten

Die Zentren für Psychiatrie gaben in den vergangenen drei Jahren für die Gasversorgung zusammen jährlich 5,5 Mio. Euro aus. Der standortspezifische Gaslieferpreis der einzelnen Zentren für Psychiatrie betrug zwischen 25 Euro und 92 Euro je MWh. Die sieben Zentren für Psychiatrie haben nicht gemeinsam ausgeschrieben. In einer landesweiten gemeinsamen Ausschreibung der Gasversorgung liegt nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs ein jährliches Einsparpotenzial von mehr als 1 Mio. Euro (siehe Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 21 und Denkschrift 2012, Beitrag Nr. 22).

Gebäudetechnische Anlagen lassen die Zentren für Psychiatrie überwiegend durch externe Unternehmen warten. Hierfür entstanden Kosten von mehr als 2 Mio. Euro je Jahr. Die Wartungsleistungen wurden nicht gebündelt ausgeschrieben. Nach Erfahrungen des Rechnungshofs liegt gerade in der gebündelten Ausschreibung ein großes Einsparpotenzial (siehe Denkschrift 2014, Beitrag Nr. 21).

Seit 2004 haben die Zentren für Psychiatrie die Zahl und elektrische Leistung der Blockheizkraftwerke verdoppelt. Hierdurch konnten mehr als 1,8 Mio. Euro je Jahr an Stromlieferkosten eingespart werden. Dennoch besteht weiteres Einsparpotenzial bei der Auslastung und der Stromerzeugung der Blockheizkraftwerke.

3 Empfehlungen

Die sieben Zentren für Psychiatrie müssen ihre Bauherrenfunktion intensiver wahrnehmen und das Baumanagement insgesamt verbessern und verbindlich regeln. Sie sollten, trotz selbstständigen Handelns jedes Zentrums, ihre Außendarstellung durch ein einheitliches Auftreten im Vergabebereich verbessern. Die Gemeinsamkeit der Zentren des Landes sollte gelebt werden.

3.1 Einheitliche Regelungen einführen

Die Zentren für Psychiatrie sollten einheitliche Vergabe- und Vertragsmuster einführen und verbindlich anwenden. Damit könnte die Mehrheit der festgestellten Verstöße vermieden werden. Die neuen gesetzlichen Regelungen ab 2016 zum elektronischen Vergabeverfahren sind dabei zu beachten.

3.2 Mitarbeiter qualifizieren

Das Vergaberecht unterliegt einer kontinuierlichen Veränderung. Deshalb müssen Projektleiter und Vergabestellen ständig fachlich fortgebildet wer-

den. Zudem müssen einige Zentren für Psychiatrie ihr berufliches Personal verstärken, um den Anforderungen als Bauherr gerecht zu werden.

3.3 Interne übergeordnete Projektsteuerung einrichten

Die Projektsteuerung sollte nicht an Dritte delegiert werden. Für große, komplexe Baumaßnahmen sollten die sieben Zentren für Psychiatrie gemeinsam eine übergeordnete Projektsteuerungsgruppe mit qualifiziertem Personal einrichten. Diese Gruppe sollte bereits zur Festlegung des Bauprogramms und des Kostenrahmens wesentliche Entscheidungshilfen liefern.

3.4 Leistungen des Gebäudemanagements ausschreiben

Gaslieferungen und Wartungsleistungen sollten neu und gebündelt ausgeschrieben werden. Das zu erwartende Einsparpotenzial ist beträchtlich.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium entgegnet, dass die Gebäude der Zentren für Psychiatrie nur bedingt vergleichbar seien. Daher seien Standardinstrumente zur Kostenplanung der Zentren für Psychiatrie nur eingeschränkt geeignet. Alle Maßnahmen seien kostengünstig und wirtschaftlich erstellt worden. Kostensteigerungen blieben zumeist im Rahmen.

Das Ministerium führt an, dass durch die Nichtbeachtung von Vorschriften des Vergaberechts kein wirtschaftlicher Schaden entstanden sei. Es bestätigt, dass unzulässiger Weise nachverhandelt wurde. Allerdings seien hierdurch Kosten eingespart worden.

Bei mehr als 100 Bauprojekten der Zentren für Psychiatrie seien keine Verzögerungen oder Prozesskosten wegen Nichteinhaltung des Vergaberechts zu verzeichnen. Künftig würden die Mitarbeiter verstärkt geschult, um Verfahrensfehler zu vermeiden. Vertragsmuster würden zentral vorgehalten. Zudem sei eine zentrenübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet worden.

Das Ministerium bestätigt, dass auf die Trennung der Architektenleistungen von Projektsteuerungsaufgaben künftig besonders geachtet werde.

Nennenswerte Einsparpotenziale in einer gemeinsamen Ausschreibung von Gaslieferungen und Wartungsleistungen sieht das Ministerium nicht.

5 Schlussbemerkung

Die Darstellung des Sozialministeriums, dass durch Nichtbeachten einzelner Vorschriften des Vergaberechts kein wirtschaftlicher Schaden entstanden sei, rechtfertigt und heilt die Verstöße gegen das Vergaberecht nicht. Das europäische Vergaberecht ist verpflichtend, hat ordnungspolitische Bedeu-

tung und zielt eindeutig auf die Öffnung der Märkte zur Stärkung des Wettbewerbs ab.

Verhandlungen, besonders über Änderung der Angebote oder Preise, sind unstatthaft. Das Preisrecht der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure ist bindend.

Der Rechnungshof erkennt in gemeinsamen beziehungsweise gebündelten Ausschreibungen im technischen Gebäudemanagement weiterhin erhebliches Einsparpotenzial.