Baden-Württemberg
Rechnungshof

Auszug aus

Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12
Baumaßnahmen der Zentren für Psychiatrie

12 Baumaßnahmen der Zentren für Psychiatrie (Kapitel 0930)

Landtagsdrucksache 17/9212

Die Zentren für Psychiatrie haben keine einheitlichen Kennwerte für Bauinvestitionen eingeführt. Frühzeitige Kostenansätze waren oft nicht belastbar. Es bestehen Regelungslücken zur Anwendung des Vergaberechts. Bei den Planungshonoraren wurden Einsparpotenziale nicht genutzt.

12.1 Ausgangslage

Die sieben Zentren für Psychiatrie (ZfP) in Baden-Württemberg sind in drei Geschäftsführerbereichen organisiert und bilden gemeinsam den Markenauftritt „ZfP-Gruppe Baden Württemberg“. Sie gingen aus den Psychiatrischen Landeskrankenhäusern hervor und üben als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts das gesamte Bau- und Liegenschaftsmanagement selbstständig aus. Der Rechnungshof stellte zuletzt in der Denkschrift 2016 fest, dass die Kostenschätzungen der Baumaßnahmen nicht verlässlich waren, europäisches Vergaberecht nicht beachtet und Einsparpotenzial im Gebäudemanagement nicht genutzt wurde.

Von 2016 bis zum Prüfungszeitpunkt stieg die Anzahl der Plätze um 400 auf 6.500 Betten bzw. Plätze. Davon entfallen 1.000 Plätze auf den Maßregelvollzug, der derzeit erheblich ausgebaut wird. Allein in Wiesloch und Schwäbisch Hall entstehen bis 2026 mehr als 160 zusätzliche Plätze. Gestiegene Anforderungen an die psychiatrische Krankenversorgung und die häufig historische Bausubstanz erfordern eine verstärkte Bautätigkeit. Der Rechnungshof prüfte 2023 die Baumaßnahmen der ZfP-Gruppe. Er untersuchte zwölf nach 2016 begonnene Neubaumaßnahmen mit Kosten von insgesamt mehr als 320 Mio. Euro.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Fehlende Kennwerte für Flächen und Qualitäten bei Neubauten

Die ZfP erhalten für Baumaßnahmen der psychiatrischen Krankenversorgung und des Maßregelvollzugs Zuschüsse in Höhe der berechneten Gesamtbaukosten aus dem Landeshaushalt.

Budgetvorgaben oder einheitliche Regelungen zur frühzeitigen Ermittlung der Gesamtbaukosten bestehen für die sieben Zentren nicht. In sechs Fällen wurde zuerst die Ent-

scheidung zur Durchführung getroffen und danach der Kostenrahmen für die Baumaßnahme festgelegt. In Lörrach legte das ZfP Emmendingen den Kostenrahmen sogar erst nach der Durchführung eines Planungswettbewerbs fest.

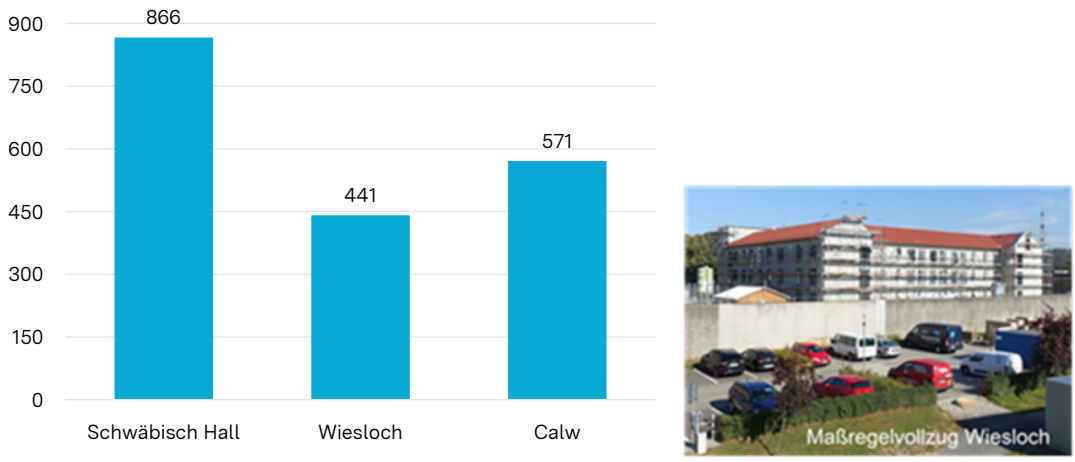
Die ZfP legten ihren Neubaumaßnahmen weder einheitliche Flächen- noch Ausführungsstandards zugrunde.

Maßregelvollzug

Bei drei Neubauten für den Maßregelvollzug in Schwäbisch Hall, Wiesloch und Calw stellte der Flächenbedarf einen vergleichbaren Kennwert dar. Dieser betrug zwischen 55 und 65 m² Nutzungsfläche je Platz und lag damit in einer ähnlichen Größenordnung.

Ein Vergleich der Gesamtbaukosten je Platz hingegen zeigt erhebliche Unterschiede. Die berechneten Gesamtbaukosten für den Maßregelvollzug in Schwäbisch Hall waren mit 866.000 Euro je Platz nahezu doppelt so hoch wie in Wiesloch. Ursächlich hierfür sind neben zusätzlichen Maßnahmen zur Außensicherung in Schwäbisch Hall, wie z. B. einer Mauer, auch unterschiedliche Ausführungsstandards. Beispielsweise kommt in Schwäbisch Hall eine Klinkerfassade mit aufwendigen Fensterelementen zum Einsatz. Dagegen wurde in Wiesloch ein Wärmedämmverbundsystem mit standardisierten Fensterelementen ausgeführt.

Abbildung 12-1: Spezifische Kosten für Neubauten des Maßregelvollzugs (in Tsd. Euro je Platz)

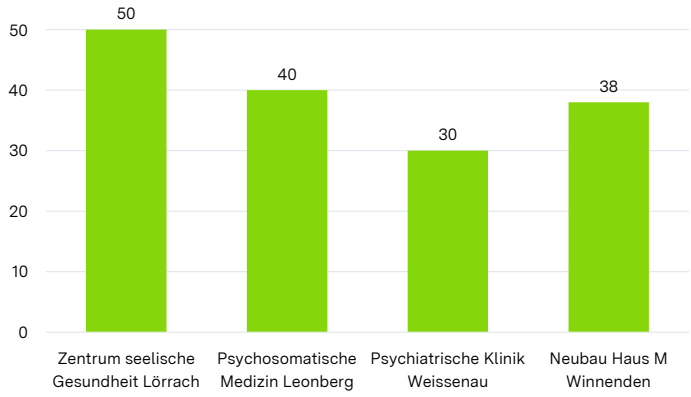


Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

Psychiatrische Krankenhäuser

Der Rechnungshof untersuchte die Kostenberechnung bei acht Gebäuden für die psychiatrische Krankenversorgung. Bei vier Neubauten für die stationäre Versorgung in Lörrach, Weissenau, Leonberg und Winnenden lagen die Gesamtbaukosten zwischen 166.000 und 343.000 Euro je Platz. Ein wesentlicher Teil der Differenz ging dabei auf unterschiedlich große Flächen zurück. Sie lagen zwischen 30 und 50 m² Nutzungsfläche je Platz.

Abbildung 12-2: Spezifische Nutzungsfläche der Neubauten (in m² je Platz)



Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

12.2.2 Unrealistische Kosten- und Terminplanung beim Neubau Maßregelvollzug

Die Kosten für den Neubau des Maßregelvollzugs in Schwäbisch Hall schätzte das ZfP Weinsberg 2021, auf Grundlage eines Vergleichsprojekts in Wiesloch, überschlägig auf 58 Mio. Euro. Die Planung sah dann jedoch gegenüber Wiesloch einen deutlich höheren Standard, 500 m² Nutzungsfläche „zur besonderen Verfügung“ im Erdgeschoss und eine wesentlich verkürzte Bauzeit vor. Diese Änderungen erhöhten die Baukosten auf 115 Mio. Euro. Um die angestrebte Übergabe zum Jahresende 2024 einzuhalten, wurden Planungsoptimierungen zurückgestellt. Allerdings erwies sich auch die Terminplanung als unrealistisch. Die Übergabe und Inbetriebnahme ist nach aktueller Planung für November 2025 vorgesehen.

Abbildung 12-3: Baustelle des Maßregelvollzugs in Schwäbisch Hall (Juni 2025)

Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

12.2.3 Unklare Regelungen zur Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung

Die ZfP sind öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und daher im Oberschwellenbereich verpflichtet, Leistungen grundsätzlich europaweit auszuschreiben.

Im Unterschwellenbereich, also bei Bauleistungen mit weniger als 5,5 Mio. Euro bzw. Planungsleistungen mit weniger als 221.000 Euro, sieht das Sozialministerium keine Verpflichtung zur Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), VwV Beschaffung und Unterschwellenvergabeordnung (UVgO). Der Gesetzgeber habe 1995 in § 9 Absatz 4 im Gesetz zur Errichtung der Zentren für Psychiatrie (EZPsychG) § 55 Landeshaushaltsordnung (LHO) (Öffentliche Ausschreibung) ausgeschlossen. Gleichwohl sollte nach der Gesetzesbegründung des EZPsychG Vergaberecht auf Grundlage des Haushaltsgrundsätzegesetzes des Bundes (HGrG) Anwendung finden. Die entsprechende Ermächtigung aus § 57 HGrG sei jedoch mit einer Entscheidung des EuGH 1997[1] für rechtswidrig erklärt und 1998 im Bundesrecht aufgehoben worden. Der Anwendungsbefehl für das Vergaberecht im Unterschwellenbereich in Nr. 3 der VV zu § 55 LHO gelte nicht für die ZfP, da § 55 LHO im EZPsychG ausgeschlossen worden sei. Das Sozialministerium sieht hier eine Regelungslücke, die nur durch eine Änderung des EZPsychG zu schließen sei.

[1] Entscheidung vom 17. September 1997, Az.: C-54/96.

Unabhängig davon haben Geschäftsführer der ZfP an mehreren Standorten durch interne Weisungen verfügt, dass bei allen Beschaffungen und Aufträgen für den Baubereich die VOB und einschlägiges Vergaberecht im Unterschwellenbereich anzuwenden ist. Diese Weisungen sind jedoch nicht einheitlich formuliert.

Die ZfP-Gruppe führte 2020 ein einheitliches „Handbuch Compliance Management“ ein. Es enthält jedoch keine spezifischen Regelungen zum Vergaberecht. Hier sieht der Rechnungshof die Möglichkeit, unabhängig von einer Änderung des EZPsychG einheitliche Vorgaben einzuführen.

12.2.4 Unzureichende Auftragswertschätzung bei EU-Aufträgen

Im europäischen Vergaberecht können Lose mit einem Auftragswert bis zu 20 Prozent des Gesamtwerts aller Lose ausnahmsweise national ausgeschrieben werden. Außerdem darf der Auftragswert eines Loses bei freiberuflichen Leistungen 80.000 Euro und bei Bauleistungen 1 Mio. Euro nicht übersteigen. Die Ausnahme greift nur, wenn vorab eine Vergabekonzeption über die Aufteilung der Lose erstellt wurde[2].

Mit nationalen Vergaben verstießen die ZfP in acht Fällen gegen europäisches Vergaberecht. Die Aufträge an freiberuflich Tätige teilten die ZfP in Lose und vergaben das erste Los jeweils national. Hierbei wurde der Auftragswert von 80.000 Euro wiederholt überschritten. Ursächlich für diese Verstöße war zudem, dass die ZfP Auftragswerte nicht sorgfältig berechneten und keine Vergabekonzeption erstellten.

12.2.5 Gleichbehandlungsgrundsatz bei der Vergabe von Planungsleistungen

Erbringt ein freiberuflich Tätiger Leistungen der Bedarfsplanung, Grundlagenermittlung oder Vorplanung, erlangt er einschlägige Informationen, die anderen Unternehmen nicht zur Verfügung stehen. Er gilt damit bei späteren Verfahren als vorbefasstes Unternehmen (§ 7 Vergabeverordnung). Der Auftraggeber muss in diesem Fall angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ein späteres Vergabeverfahren durch die Teilnahme des vorbefassten Unternehmens nicht verzerrt wird.

Augenfällig war, dass bei vielen Vergabeverfahren die erfolgreichen Bieter mit Beratungs- oder Planungsleistungen vorbefasst waren. Insbesondere ein Planungsbüro fiel auf. Es wurde bei mehreren der geprüften Maßnahmen wiederholt beauftragt. In mehreren Fällen versäumten es die ZfP, die einschlägigen Informationen allen Bietern zugänglich zu machen.

[2] OLG Düsseldorf, Beschluss vom 11. Februar 2009, Az.: VII - Verg 69 / 08.

12.2.6 Einsparpotenziale bei Planungshonoraren wurden nicht genutzt

Die ZfP verfügen über eigene Expertise im Baumanagement. Sie kennen den Bedarf der Nutzer sowie die technische Infrastruktur und das Baurecht vor Ort. In der Regel legen sie Vorgaben zur Raumausstattung, Energieversorgung und technischen Gebäudeausrüstung frühzeitig fest. Als fachkundiger Bauherr sind die ZfP in der Lage, die Leistungsphase 1 nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) eigenständig zu erbringen. Bei der Staatlichen Vermögens- und Bauverwaltung ist dies übliche Praxis.

Bei Planungsaufträgen an Architekten und Ingenieure beauftragten die ZfP regelmäßig den vollen Leistungsumfang nach HOAI. Sie verhandelten auch dann nicht über reduzierte Honorare, wenn sie Teile der Grundlagenermittlung nach HOAI selbst erbrachten oder Vorplanungen bzw. Projektstudien bereits vorlagen. Dadurch wurden erhebliche Einsparpotenziale nicht genutzt.

12.3 Empfehlungen

12.3.1 Verbindliche Richtwerte zur Flächen- und Kostenplanung einführen

Die ZfP sollten den Baumaßnahmen mit vergleichbarer Nutzung wirtschaftliche Richtwerte für spezifische Flächen- und Kostenplanungen zugrunde legen. Diese Richtwerte sollten für alle ZfP gelten.

12.3.2 Vorgaben zum Vergaberecht vereinheitlichen

Die ZfP-Gruppe sollte eine einheitliche Formulierung zu anzuwendenden Vergabevorschriften im Unterschwellenbereich in das gemeinsame Compliance-Handbuch aufnehmen.

12.3.3 Auftragswertschätzungen bei freiberuflichen Leistungen intensivieren

Die Vergabestellen sollten bei losweisen Vergaben für die rechtskonforme Auftragswertschätzung sensibilisiert werden.

12.3.4 Wettbewerbsvorteile vorbefasster Bieter ausschließen

Bei Verfahren mit vorbefassten Bietern sollten wettbewerbsverzerrende Vor- oder Nachteile intensiver geprüft und ausgeschlossen werden.

12.3.5 Eigenplanungen erbringen und bei HOAI-Verträgen berücksichtigen

Bei geeigneten Baumaßnahmen sollten die ZfP die Leistungsphase 1 nach HOAI in Eigenleistung erbringen und über den Auftragsumfang der Leistungsphase 2 verhandeln.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium merkt an, dass es bei Baumaßnahmen im Maßregelvollzug in besonderen Maße wichtig sei, pragmatische und schnelle Lösungen zu finden. Dies sei dem hohen Belegungsdruck und der Bedeutung des Themas hinsichtlich Sicherheit und Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung geschuldet.

In Bezug auf einheitliche Flächen- und Ausführungsstandards entgegnet das Ministerium, dass es sich bei den einzelnen ZfP um rechtlich selbstständige Anstalten und nicht um einen einheitlichen Konzern handele. Gleichwohl sei die ZfP-Gruppe bereit, die Standards in Facharbeitsgruppen zu koordinieren. Bei dem Maßregelvollzug in Schwäbisch Hall handele es sich um ein komplett neues Krankenhaus auf der „grünen Wiese“, das nicht auf nutzbare bestehende Infrastrukturen zurückgreifen könne. Insoweit sei ein Vergleich mit anderen Neubauten schwer möglich. Die Klinkerfassade sei eine etwas teuerere, aber im langfristigen Unterhalt durchaus nachhaltige Lösung.

Zu der Kostensteigerung des Neubaus in Schwäbisch Hall merkt das Ministerium an, dass die 58 Mio. Euro anhand eines Vergleichsprojekts in Wiesloch sehr überschlägig geschätzt wurden. Zu diesem Zeitpunkt sei weder bekannt gewesen, was, noch wie und wann gebaut werden sollte. Auch die Aussage, dass Planungsoptimierungen zurückgestellt worden seien, könne das Ministerium nicht nachvollziehen. Das Raum- und Funktionsprogramm sei solide geplant und habe bis heute Bestand. Mit Blick auf die Zukunft seien für technische Nachrüstungen Spielräume eingeplant.

Das Ministerium weist darauf hin, dass Vergabekonzeptionen erstellt würden. Unabhängig davon werde die Qualität- und Rechtskonformität durch weitere Schulungen der Bediensteten gesteigert.

Zu dem Vorschlag der Eigenerbringung von Planungsleistungen durch die ZfP merkt das Ministerium an, dass nicht alle Standorte über eigene Planer und Planerinnen verfügten und somit auf externe Kapazitäten zurückgegriffen werden müsse. Je nach Anwendungsfall seien Einsparpotenziale genutzt worden.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt den hohen Belegungsdruck im Maßregelvollzug, der pragmatische und schnelle Lösungen erfordert. Die ZfP-Gruppe kann erhebliche Kompetenzen und Erfahrungen bei anspruchsvollen Baumaßnahmen im Maßregelvollzug vorweisen.

Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass eine Klinkerfassade eine wirtschaftliche und nachhaltige Lösung sein kann. Gleichwohl ist der Entwurf der Sicherheitsfassade in Schwäbisch Hall mit Festverglasungen und zusätzlichen Lüftungsflügeln sehr aufwendig gestaltet. Hierdurch kann die Lösung trotz langem Lebenszyklus im Ergebnis unwirtschaftlich sein. Dieses Beispiel belegt, wie bedeutend einheitliche Standards für wirtschaftliche Lösungen bei anspruchsvollen Baumaßnahmen sein können.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass im Raumprogramm erhebliche Einsparungen möglich gewesen wären und Räume ohne konkrete Nutzung („zur besonderen Verfügung“) nicht realisiert werden sollten.

Entgegen der Darstellung des Ministeriums bleibt der Rechnungshof bei seiner Feststellung, dass keine Vergabekonzeptionen für die Vergabe der freiberuflichen Leistungen vorlagen.