



**rhein
kreis
neuss**

RECHNUNGSPRÜFUNG

Prüfen • Beraten • Berichten

Unsere Dienstleistung – Ihr Mehrwert



Bericht

**über die Sonderprüfung
zur Sanierungs- und Erweiterungs-
maßnahme**

Sekundarschule Dormagen

Bericht Nr. 19/0354

1. Prüfungsauftrag

Der Bürgermeister der Stadt Dormagen, Herr Lierenfeld, beauftragte die Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss mit Schreiben vom 08.02.2019 mit einer Sonderprüfung zur Sanierungs- u. Erweiterungsmaßnahme „Sekundarschule Dormagen“.

In den Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes (ED) wurden für das Jahr 2019 Haushaltsmittel in Höhe von ca. 8,1 Mio. € eingestellt. Hierbei handelte es sich lediglich um die reinen Baukosten für die Sanierung und Erweiterung der Sekundarschule. Die Baunebenkosten (Objektplanung, Planung für technische Gebäudeausstattung, Tragwerksplanung, Projektsteuerung, Baugrundgutachten, Baustellenabsicherung, Hausanschlüsse etc.) blieben bei der Mittelanmeldung unberücksichtigt; hierbei handelt es sich um einen Betrag von etwa 2,0 Mio. €.

In diesem Zusammenhang bat Herr Bürgermeister Lierenfeld um Untersuchung folgender Fragestellungen:

1. Sind aus den Vorgängen erkennbar zu einem Zeitpunkt Baunebenkosten kalkuliert worden?
2. Soweit Baunebenkosten ursprünglich kalkuliert worden sind, wie konnte es dazu kommen, dass diese Kosten im weiteren Planungsprozess keine Berücksichtigung mehr fanden?
3. Wer trägt fahrlässig/grob fahrlässige Schuld an diesem Versäumnis; lag Vorsatz vor?
4. Welche Maßnahmen sind kurz-/mittel- bzw. langfristig zu ergreifen, die einen Wiederholungsfall verhindern?

Die Ergebnisse der Rechnungsprüfung hinsichtlich der Untersuchung der vorgenannten Fragestellungen werden unter Ziffer 4 dargestellt.

2. Prüfungspersonal

Die Prüfung erfolgte von März bis April 2019 (mit Unterbrechungen) durch das Personal der Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss.

3. Prüfungsunterlagen

Vom Eigenbetrieb wurden für die Durchführung der Sonderprüfung folgende Unterlagen angefordert:

- Mittelanforderungen für den Wirtschaftsplan einschließlich aller Kalkulationen seit Beginn der Maßnahme
- Bericht vom September 2017 über die Teilorganisationsberatung des Eigenbetriebes Dormagen
- Angaben zu Softwarelösungen in Bezug auf Kosten-/Investitionscontrolling sowie Bauzeitenplan
- Sachstand zur Einführung eines Risikomanagementsystems

Daraufhin wurden vom Eigenbetrieb folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt und im Rahmen dieser Sonderprüfung ausgewertet:

- Stellungnahme der Betriebsleitung des Eigenbetriebes vom 08.03.2019
- Stellungnahme der Betriebsleitung des Eigenbetriebes vom 20.03.2019

- Beratungsvorlage Nr. 8/1619 Stadt vom 21.08.2013 zur Einrichtung einer Sekundarschule und Auflösung der Realschule am Sportpark
- Beratungsvorlage Nr. 9/0721 Stadt vom 15.02.2016 zum Sachstand zur Sanierung und Einrichtung der Sekundarschule
- Beratungsvorlage Nr. 9/0838 Stadt vom 12.05.2016 zur künftigen 4-Zügigkeit der Sekundarschule
- Beratungsvorlage Nr. 9/0977 Stadt vom 28.10.2016 zur 4-Zügigkeit an der Sekundarschule ab dem Schuljahr 2017/2018
- Beratungsvorlage Nr. 9/1113 Stadt vom 15.03.2017 zur Erweiterung der Sekundarschule ab dem Schuljahr 2017/2018
- Kostenkontrollblatt der EB-Projektleitung
- Bericht vom September 2017 über die Teilorganisationsberatung des Eigenbetriebes Dormagen
- E-Mail vom 11.04.2019 zum im Jahre 2015 eingerichteten Risikomanagementsystem beim Eigenbetrieb Dormagen

4. Prüfungsfeststellungen

Einführend muss festgestellt werden, dass das Bauvorhaben „Sanierung und Erweiterung der Sekundarschule“ während der Bau- durchführung ab dem Jahre 2016 stetigen Veränderungen im Planungsprozess ausgesetzt war.

4.1. Sind aus den Vorgängen erkennbar zu einem Zeitpunkt Baunebenkosten kalkuliert worden?

Ursprünglich war für die Jahre 2015 bis 2018 lediglich eine energetische Gebäude- und Brandschutzsanierung und ein bedarfsgerechter Ausbau einschließlich eines naturwissenschaftlichen Raumes für eine dreizügige Sekundarschule vorgesehen. Hierfür wurden im Vermögensplan des Eigenbetriebes für die Jahre 2016 bis 2018 1,2 Mio. € eingestellt. Inwieweit hier Baunebenkosten enthalten waren, konnte anhand der vorgefundenen Unterlagen nicht festgestellt werden.

Nachdem eine durchgängige 4-Zügigkeit der Sekundarschule festgelegt wurde und durch einen Erweiterungsbau umgesetzt werden sollte, wurden im Oktober 2016 Baukosten in Höhe von 5,225 Mio. € ermittelt und in den Vermögensplan des Eigenbetriebes eingestellt. In dieser Kostenschätzung sind nachweislich Baunebenkosten in Höhe von 269 Tsd. € kalkuliert worden. Hier bleibt festzustellen, dass alleine die Kosten für die Objektplanung (Architekt) mit über 380 Tsd. € weit höher als der veranschlagte Wert lagen. Unberücksichtigt blieben die Kosten für die Planung der technischen Gebäudeausstattung und die Tragwerksplanung.

Nach der Beauftragung eines Projektsteuerers für das Bauvorhaben wurden von diesem im Juni 2018 Baukosten in Höhe von 8,15 Mio. € ermittelt. Hier blieben die Baunebenkosten für sämtliche Planungsleistungen sowie die Projektsteuerung unberücksichtigt.

4.2. Soweit Baunebenkosten ursprünglich kalkuliert worden sind, wie konnte es dazu kommen, dass diese Kosten im weiteren Planungsprozess keine Berücksichtigung mehr fanden?

Nachweisbar wurden Baunebenkosten lediglich in der Beratungsvorlage 9/0977 Stadt zur dauerhaften Vierzügigkeit für die Sekundarschule am 28. Oktober 2016 kalkuliert und in den Vermögensplan des Eigenbetriebes eingestellt. Die Kalkulation dieser Baunebenkosten (BNK) in Höhe von 269 Tsd. € war aber für die damalige Baukostenschätzung (BK) in Höhe von 4,956 Mio. € (BK + BNK = 5,225 Mio. €) zu niedrig angesetzt.

In der fortgeschriebenen Baukostenberechnung des Projektsteuerers vom 14.06.2018 waren Baunebenkosten nicht enthalten.

Durch eine fehlende Plausibilitätsprüfung der v. g. Baukostenberechnung durch die Projektleitung des Eigenbetriebes wurden in die Nachmeldeliste zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2019 für den Eigenbetrieb lediglich die reinen Baukosten in Höhe von 8,150 Mio. € aufgenommen.

4.3. Wer trägt fahrlässig/grob fahrlässige Schuld an diesem Versäumnis; lag Vorsatz vor?

Der Auftrag des Projektsteuerers enthält in der Projektphase 3 (Ausführungsvorbereitung) die Fortschreibung des Mittelbedarfes. Grundsätzlich hätte man also vom zusätzlich beauftragten Projektsteuerer erwarten können, dass dieser in seiner Kostenberechnung auch die Baunebenkosten mit aufführt.

Gleichwohl wären die Ergebnisse der einzelnen Planer und des Projektsteuerers von der Projektleitung des Eigenbetriebes auf Plausibilität zu überprüfen gewesen. Hierfür sind im Eigenbetrieb Dormagen Fachkräfte beschäftigt, die auch nach Beauftragung von

Fachplanungs- und Objektsteuerungsbüros die Bauherrenaufgaben wahrnehmen müssen. Hier reicht es nicht aus, eingehende Planungen und Berechnungen lediglich weiterzureichen.

Grob fahrlässige Schuld oder gar Vorsatz hinsichtlich der nicht berücksichtigten Baunebenkosten konnte die Rechnungsprüfung aufgrund ihrer Prüfungshandlungen nicht feststellen.

Mildernd muss man allen Beteiligten zugutehalten, dass das Bauvorhaben während der Bauausführung durch Anforderungen aus der Schulverwaltung und durch Beschlüsse der Politik nach Baubeginn der ursprünglich lediglich geplanten energetischen Gebäude- und Brandschutzsanierung der vorhandenen Baukörper stetig gewachsen und komplexer geworden ist. Hinzu kommen nicht planbare versteckte Baumängel, durch die die ursprünglichen Planungen während der Bauausführung ständig angepasst werden mussten. Durch Erkrankungen zum einen des Objektplaners und zum anderen der Projektleitung im Eigenbetrieb sind weitere Erschwernisse hinzugekommen.

Jedoch aufgrund der Tatsache, dass

- die Betriebsleitung des ED mit zusätzlichem Personal zur Steuerungsunterstützung ausgestattet wurde und
- außerdem ein Projektsteuerer beauftragt wurde, der erhebliche Zusatzkosten verursacht,

muss festgestellt werden, dass es bei der Ermittlung und Fortschreibung der Baukosten bei allen Beteiligten (Objektplaner, Projektsteuerer und Projekt- u. Betriebsleitung ED) an der, insbesondere für Bauvorhaben dieser Größenordnung notwendigen Gewissenhaftigkeit gemangelt hat.

Die Bauakten sind so zu führen, dass auch bei einem Personalwechsel oder Personalausfall ein sachverständiger Dritter sich einarbeiten und die Maßnahme fortführen kann.

Die Tatsache, dass das vom Eigenbetrieb entwickelte Kostenkontrollblatt nicht fortgeschrieben wurde, zeigt, dass eine umfassende Regelung für die Vertretung der erkrankten Projektleitung im Eigenbetrieb und deren umfassende Einarbeitung ist nicht erfolgt ist.

Das zum Jahresabschluss 2015 eingeführte Riskomanagementsystem beim Eigenbetrieb bewertet die Projektrisiken lediglich pauschalisiert und nicht projektspezifisch; es ist bzw. war daher nicht geeignet, den hier zugrundeliegenden Sachverhalt aufzudecken.

5. Welche Maßnahmen sind kurz-/mittel- bzw. langfristig zu ergreifen, die einen Wiederholungsfall verhindern?

5.1. Kurzfristig erforderliche Maßnahmen

- Der Prozess zur Mittelanmeldung sollte kurzfristig detailliert beschrieben und in einem entsprechenden Ablaufdiagramm und/oder einer Checkliste dargestellt werden. Hierzu zählt zwingend das Vorliegen der Kostenberechnungen.
- Die Nutzung/Beachtung des Ablaufdiagrammes/der Checkliste sollte den Mitarbeiter verbindlich vorgeschrieben werden. Entsprechend ist zu verfahren, wenn Planänderungen eintreten.
- Das ausgefüllte Ablaufdiagramm bzw. die ausgefüllte Checkliste sollten zur Dokumentation der entsprechenden Mittelanmeldung als Anlage beigeheftet werden.
- Die Mitarbeiter des Eigenbetriebes sollten im Hinblick darauf, dass sie auch bei Beauftragung von Objekt- und Fachplanern sowie von Projektsteuerungsbüros nach wie vor Bauherrenaufgaben wahrnehmen und die Ergebnisse

der beauftragten Dritten auf Plausibilität und Übereinstimmung mit den Standards des Eigenbetriebes überprüfen müssen, weitergebildet werden.

- Es müssen innerhalb des Eigenbetriebes eindeutige und verbindliche Zuständigkeiten für Vertretungen im Krankheitsfall/bei längerer Abwesenheit getroffen werden. Ein entsprechender Informationsfluss muss sichergestellt werden. Die Akten müssen zeitnah geführt werden.

5.2. Mittel- und längerfristig erforderliche Maßnahmen

- Vorrangig sollte dafür Sorge getragen werden, dass Bauvorhaben erst begonnen werden, wenn sämtliche Planungen endgültig abgeschlossen sind. Es dürfen nicht wiederholt immer die gleichen Fehler gemacht werden. Der Bauherr/Nutzer weiß am Anfang nicht genau was er will, definiert die Bauwünsche ungenau und begonnene Bauvorhaben wachsen während der Bauausführung stetig und werden damit komplexer. Die Folge sind Umplanungen, die zu meist sehr teuer werden. Zu diesem Thema sollten alle am Projekt beteiligten Fachdienststellen und auch die Politik sensibilisiert werden.
- Es dürfen nicht wiederholt immer die gleichen Fehler gemacht werden.
- Das Ergebnis der Planung sollte von allen am Projekt beteiligten bestätigt werden.
- Grundlage für alle Planungen sollten beim Bauen im Bestand umfangreiche Voruntersuchungen der vorhandenen

Bausubstanz sein. Die hier investierten Haushaltsmittel machen sich im weiteren Projektablauf bezahlt und vermeiden unliebsame Überraschungen bei den Baukosten.

- Die Bestandsunterlagen der einzelnen Gebäude müssen fortwährend aktualisiert werden. Der Eigenbetrieb ist für den ordnungsgemäßen und sicherheitstechnischen Zustand als Bauherr und Eigentümer seiner Gebäude verantwortlich. Dieser Verantwortung kann der Eigenbetrieb nur nachkommen, wenn er im Besitz entsprechender Unterlagen/Daten über die technischen und konstruktiven Gegebenheiten der einzelnen Gebäude ist.
- Es sollten von den Fachdienststellen und von der Politik ausreichend bemessene Planungszeiträume berücksichtigt werden. Es besteht häufig die Tendenz Risiken zu ignorieren. Dabei gibt es keine größere Baustelle ohne Risiken.
- Gegebenenfalls müssen auch einmal Projekte zurückgestellt werden, wenn absehbar ist, dass es mit dem vorhandenen Personal zu Engpässen kommen wird.
- Objekt- und Fachplaner sowie Projektsteuerungsbüros müssen in einem der Komplexität des Bauvorhabens angepassten Wettbewerbsverfahren unter Nachweis entsprechender Qualifikationen ausgewählt werden.

6. Zusammenfassung / Prüfergebnis

Nachweisbar wurden Baunebenkosten nur im Oktober 2016 bei der Mittelbedarfsanmeldung für eine durchgängige 4-Zügigkeit der Sekundarschule kalkuliert. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren die angesetzten Baunebenkosten mit 269 Tsd. € (= 5,4 % der Baukosten) zu niedrig angesetzt.

Bei der Nachmeldeliste für den Mittelbedarf 2019 aus dem 4. Quartal 2018 wurden keine Nebenkosten berücksichtigt. Diese sind schlicht vergessen worden. Grobe Fahrlässigkeit oder gar Vorsatz wurden von der Rechnungsprüfung nicht festgestellt.

Die Kostenberechnung für die vorgenannte Nachmeldeliste wurde vom Projektsteuerer aufgestellt. Da im Auftrag des Projektsteuerers in der Projektphase 3 (Ausführungsvorbereitung) auch die Fortschreibung des Mittelbedarfes enthalten ist, hätte dort auch die Baunebenkosten Berücksichtigung finden müssen.

Die Projektleitung und die Betriebsleitung des Eigenbetriebes müssen sich vorhalten lassen, die Ergebnisse des Projektsteuerers nicht mit der erforderlichen Gewissenhaftigkeit auf Plausibilität und Vollständigkeit geprüft zu haben.

Die Fortschreibung des Kostenkontrollblattes ist aufgrund der Erkrankung der Projektleitung im Eigenbetrieb unterblieben. Eine umfassende Vertretung für den erkrankten Mitarbeiter und deren Einarbeitung ist nicht erfolgt.

Ein finanzieller Schaden für die Stadt Dormagen/den Eigenbetrieb ist aufgrund der Nichtberücksichtigung der Baunebenkosten bei der Nachmeldeliste für den Mittelbedarf 2019 nicht entstanden, da es sich hier um sogenannte „Sowieso-Kosten“ handelt, die in jedem Fall in Abhängigkeit der anrechenbaren Baukosten anfallen.

Der Imageschaden für die Stadt Dormagen und den Eigenbetrieb sowie die Auswirkungen auf das Betriebsklima unter den Mitarbeitern des Eigenbetriebes sind aufgrund der massiven negativen Berichterstattung in der Presse und aufgrund der gezogenen personellen Konsequenzen, enorm.

Um zukünftig ähnliche Fälle zu vermeiden, sind nach Auffassung der Rechnungsprüfung die unter Ziff. 5 aufgeführten Maßnahmen auch aufgrund ähnlicher Fälle aus der Vergangenheit (beispielhaft sei hier der Lernort Delrath erwähnt) dringend erforderlich.

Letztlich gilt, dass die definierten Abläufe/Prozesse mit den Mitarbeitern abgestimmt und mitgetragen werden müssen.

Neuss/Grevenbroich, den 30.04.2019

gez.

Elmar Hennecke

Leiter der Rechnungsprüfung