

Überörtliche Prüfung der Stadt Dessau-Roßlau mit dem Schwerpunkt „Prüfung der Maßnahme Ersatzneubau Muldebrücke (BW 11) im Zuge der B 185 in Dessau“

Stellungnahme der Stadt zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 28.12.2017

Auf der Grundlage von § 88 ff. LHO und § 137 Abs. 1 KVG LSA führte der Landesrechnungshof eine überörtliche Kommunalprüfung in der Stadt Dessau-Roßlau mit dem Schwerpunkt „Prüfung der Maßnahme Ersatzneubau Muldebrücke (BW 11) im Zuge der B 185 in Dessau“ durch. Das Ziel bzw. der Schwerpunkt der Prüfung lag in der Darstellung der Finanzierung der Baumaßnahme. Weiterhin sollte die Baumaßnahme dahingehend geprüft werden, inwiefern die im Zuge der Planung und Abwicklung verausgabten Mittel einschließlich der Landesmittel (EntflechtG) wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat sich im Rahmen der Prüfung des Landesrechnungshofes um eine möglichst umfassende Erläuterung der Projektabwicklung mit seinen vielschichtigen Abhängigkeiten und Schwierigkeiten bemüht. Dennoch ergeben sich unterschiedliche Ansichten bezüglich der Projektabwicklung, die sich nicht zuletzt daraus ergeben, dass die Stadt im Zuge einer Investition stets entsprechend dem aktuellen Erkenntnisstand Entscheidungen treffen muss und die Prüfung diese im Nachhinein bewertet.

Ausgehend von dem vorliegenden Prüfbericht des Landesrechnungshofes wurden die Prüfhinweise analysiert und entsprechende Schlussfolgerungen für die zukünftige Arbeit gezogen. Diese werden nachfolgend der detaillierten Stellungnahme zusammenfassend vorangestellt.

Der Landesrechnungshof gibt den Hinweis, dass für zukünftige Projekte zwingend ausreichende, qualifizierte Personalkapazitäten zur Verfügung stehen sollten, um das Projektmanagement sichern zu können. Dem Hinweis folgend wurde eine Personalbemessung im Tiefbauamt durchgeführt. Daraus ergab sich der zwingende Bedarf zusätzlicher Planstellen, die umgehend geschaffen wurden und schrittweise mit entsprechend qualifiziertem Fachpersonal besetzt werden sollen. Zur zukünftigen Sicherung des Projektmanagements soll die Weiterbildung der Mitarbeiter zielgerichtet durchgeführt werden. Zusätzlich wird bei größeren Investitionen das Einbinden von externem Sachverstand erfolgen. Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt empfiehlt bei Investitionen ab 5 Mio. € zwingend eine Projektsteuerung.

Mit Hilfe der Projektsteuerung soll die Kostenplanung zukünftig weiter verbessert werden. Dazu sind die Identifikation von Finanzierungsrisiken sowie die rechtzeitige Berücksichtigung von Kostensteigerungsfaktoren in der Haushaltsplanung vorzunehmen. Die regelmäßige Berichterstattung über den Stand der Bearbeitung von Investitionen in den politischen Gremien soll für Transparenz sorgen und ggf. alternative Entscheidungswege aufzeigen.

Die Hinweise zu vergabe- und vertragsrechtlichen Problemen machen deutlich, dass die Verwaltung auf diesem Gebiet dringend zu qualifizieren ist. Zusätzliche Weiterbildungen, sowie das Einbinden von juristischem externem Fachverstand sollen eine rechtssichere Vertragsgestaltung bzw. Vertragserfüllung sichern.

Um der Problematik der „Kampfmittelfreigabe“ zukünftig noch besser gerecht zu werden, wird die Erlangung der Kampfmittelfreigabe unter Einbindung von erfahrenen, auf dem Fachgebiet spezialisierten Fachplanern vorbereitet. Ziel ist es, bei großen Investitionen zukünftig vor Beginn der Baumaßnahme (Ausschreibung) die Kampfmittelfreigabe zu erwirken. Diese Verfahrensweise ist bei der Termin- und Kostenplanung entsprechend zu berücksichtigen.

Nach intensiver Auseinandersetzung mit dem Prüfbericht des Landesrechnungshofes wird nachfolgende Stellungnahme zu den Prüffeststellungen abgegeben.

3. Kostenentwicklung und Finanzierung des Ersatzneubaus

3.1 Entwicklung der geplanten Gesamtkosten von 2005 bis 2016 (Seite 7)

Die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau ist Baulastträger der Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen und somit auch verkehrssicherungspflichtig für die Ingenieurbauwerke im Zuge dieser Straßen.

Die Muldebrücke war ein 1959 errichtetes Spannbetonbrückenbauwerk, welches die Bundesstraße B 185 in der Baulast der Stadt über die Mulde überführt hat und deutlich vor Ablauf der normativen Nutzungsdauer erhebliche Bauwerksschäden aufwies. Zur Risikoabgrenzung wurde im Jahr 2005 ein Gutachten über den baulichen Zustand des Bauwerkes erarbeitet und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Umgang mit dem Bestandsbauwerk durchgeführt. Danach ergab sich die Notwendigkeit eines Ersatzneubaus in 6 bis 8 Jahren.

Gemäß der 3. Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplanes der Stadt, beschlossen vom Stadtrat am 13.07.2005 bestand das verkehrspolitische Ziel, den Neubau der Ostrandstraße vordringlich zu planen und zu realisieren. Der Ersatzneubau der Muldebrücke wurde mit der Zielstellung vorbereitet, diesen erst nach Fertigstellung der Ostrandstraße zu realisieren. Das Baurecht war jedoch zeitnah zu erwirken, um im Versagensfall des Bauwerkes handlungsfähig zu sein. Beide Verkehrsbauvorhaben waren somit für eine Realisierung vorzubereiten. Deshalb erfolgte im Juli 2005 sowohl für den Neubau der Ostrandstraße als auch für den Ersatzneubau der Muldebrücke die Fördermittelanmeldung zur EU-Strukturförderung EFRE 2007 – 2013.

Am 16.11.2005 wurde der zuständige Fachausschuss über die Ergebnisse des Gutachtens zum baulichen Zustand der Muldebrücke informiert. Die finanziellen Rahmenbedingungen und die Abhängigkeiten der Investitionen Ostrandstraße und Muldebrücke wurden aufgezeigt. Entsprechend der verkehrspolitischen Zielstellung erfolgten die Vorbereitung der Investitionen sowie die Veranschlagung der erforderlichen finanziellen Mittel in den Haushaltsplänen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine alternative Kostenplanung für die Variante ohne Fertigstellung der Ostrandstraße und somit der zweiten Muldebrücke erforderlich gewesen wäre, um die Planungs- und Umsetzungsrisiken und die hiermit verbundenen monetären Risiken für den Fördermittelgeber und den städtischen Haushalt aufzuzeigen.

Mit der 2. Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplanes der Stadt, beschlossen vom Stadtrat am 24.03.1999 wurde der Bedarf zum Neubau der Ostrandstraße festgestellt und die Voraussetzung zur Vorbereitung und Durchführung der erforderlichen Fachplanung geschaffen. Der Planungsprozess war maßgeblich dadurch bestimmt, dass eine denkmalrechtlich vertretbare Lösung zur Querung der Wasserstadt im Bereich des Deichtors, dem Entree zum Weltkulturerbe Dessau-Wörlitzer Gartenreich, gefunden wird. Am 23.09.2010 wurde der Beschluss zur Durchführung der Planfeststellungsverfahren für den Neubau der Ostrandstraße 2. und 3. Bauabschnitt gefasst.

Mit der Vorbereitung der Genehmigungsplanung für den Neubau der Ostrandstraße im Jahr 2010 wurde erkennbar, dass trotz einvernehmlicher Lösung zur Problematik des Denkmalschutzes Widerstände aus dem Bereich des Naturschutzes zu erwarten sind, was sich im Rahmen der Offenlage schließlich bestätigte.

Erste Erkenntnisse dieses Umsetzungsrisikos flossen bereits in die am 17.11.2010 im Fachausschuss behandelten Vorlage zur Variantenentscheidung für den Ersatzneubau der Muldebrücke ein. Die Kosten- und Finanzierungsplanung wurde auf Basis der präzisierten Fachplanung im Jahr 2011 aktualisiert.

Mit Beschluss der Vorlage DR/BV/103/2011/PDR im Ausschuss für Bauwesen, Verkehr und Umwelt am 05.05.2011 erhielt die Verwaltung den politischen Auftrag, alternative Lösungsansätze für den Neubau der Ostrandstraße (3. Bauabschnitt – 2. Muldebrücke - Querung der Wasserstadt) zu untersuchen, die eine grundsätzliche Änderung der im Verfahren befindlichen Planfeststellungsunterlagen und damit eine zusätzliche Verzögerung im Genehmigungsverfahren zur Folge hatten.

Da unter diesen Voraussetzungen eine Realisierung der Ostrandstraße im Förderzeitraum der EFRE-Fördermittel aus der Strukturförderung 2007 – 2013 mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit

nicht gesichert werden konnte, hat die Verwaltung den Entscheidungsvorschlag zur Verwendung der Mittel für den Ersatzneubau der Muldebrücke eingereicht. Der Stadtrat ist dem Vorschlag nicht gefolgt und hat die Beschlussvorlage DR/BV/312/2011/VI-66 zum Prioritätenwechsel am 01.09.2011 geändert beschlossen, obwohl auf bestehende Risiken hingewiesen wurde.

Die endgültige Entscheidung zu Prioritätenwechsel konnte erst im Stadtrat am 14.03.2012 herbeigeführt werden, obwohl bereits am 12.01.2012 im Fachausschuss erneut auf die Risiken hingewiesen wurde.

Die Verzögerungen innerhalb dieses Entscheidungsprozesses wirkten sich negativ auf die Vorbereitung der Investition zum Ersatzneubau der Muldebrücke aus. Vorbereitungsabläufe verzögerten sich und Personalkapazitäten, die für die Vorbereitung des Ersatzneubaus der Muldebrücke dringend notwendig gewesen wären, mussten den Neubau der Ostrandstraße mit oberster Priorität bearbeiten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass trotz der aufgezählten Risiken die Verwaltung kein alternatives Planungs- und Finanzierungskonzept erstellte.

Der Ersatzneubau der Muldebrücke war alternativlos, da sie die einzige Kfz-Querung der Mulde und damit die einzige direkte Verbindung zwischen der Innenstadt und den östlichen Stadtteilen darstellt. Als Zubringer zur Bundesautobahn A 9 ist die B 185 eine überregional bedeutende Hauptverkehrsader.

Unter diesen Voraussetzungen wurde die Projektumsetzung mit der Genehmigungsplanung so vorbereitet, dass eine Realisierung auch ohne Ostrandstraße möglich ist. Die Fortschreibung des Mehrjahresprogramms nach dem EntflechtG vom September 2011 enthielt bereits die alternative Kostenplanung der Stadt.

Die Stadt hat sich sehr wohl mit alternativen Finanzierungsmöglichkeiten auseinandergesetzt. Die Finanzierung von großen Verkehrsbauvorhaben ist für die Stadt nur möglich, wenn entsprechende Fördermittel zur Verfügung stehen. Für die Finanzierung verkehrswichtiger innerörtlicher Straßen/Brücken kamen Fördermittel nach dem EntflechtG bzw. EFRE-Fördermittel aus der Strukturförderung 2007 – 2013 infrage. Für beide Fördermöglichkeiten wurde der Ersatzneubau der Muldebrücke angemeldet.

Nur für den Neubau der Ostrandstraße wurde der Stadt eine Förderung über EFRE in Aussicht gestellt. Erst als absehbar war, dass eine fristgerechte Inanspruchnahme nicht möglich ist, wurde die Bereitstellung dieser Mittel für den Ersatzneubau der Muldebrücke als Ersatzvorhaben in Betracht gezogen.

Dank dieser Entscheidung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt konnte eine Finanzierungsmöglichkeit aufgezeigt werden.

Die Stadt hat sich intensiv darum bemüht, zur Verfügung stehende Finanzierungsmöglichkeiten für den Ersatzneubau der Muldebrücke auszuschöpfen. Sie hat in Aussicht auf mögliche Förderungen Eigenmittel für die Planung bereitgestellt und ganz bewusst dem zeitlichen Risiko der Inanspruchnahme der EFRE-Fördermittel aus der Strukturförderung 2007 – 2013 ausgesetzt. Es bestand der politische Wille, die in Aussicht gestellten Fördermittel in der Stadt Dessau-Roßlau zu investieren.

Dass das ursprünglich vorgesehene Finanzierungskonzept nicht umgesetzt werden konnte, ist auf das Eintreten von Risikofaktoren (Verzögerungen im Vergabeverfahren von Bauleistungen durch Nachprüfverfahren) zurückzuführen, die dem Stadtrat mit der Entscheidungsvorlage zum Prioritätenwechsel aufgezeigt und im Bericht des Oberbürgermeisters über laufende Investitionen ab September 2012 regelmäßig kommuniziert wurden.

Im Hinblick auf zukünftige Investitionen an der Verkehrsinfrastruktur in städtischer Baulast wäre die Stadt für Hinweise dankbar, welche weiteren alternativen Finanzierungskonzepte möglich gewesen wären.

Der Landesrechnungshof stellt hinsichtlich der Entwicklung der geplanten Gesamtkosten für den Ersatzneubau der Muldebrücke im Zuge der B 185 im Zeitraum 2005 bis 2016 fest, dass diese von der ursprünglichen Planung (Mittelanmeldung GVFG) in 2005/2007 i. H. v.

5.350.000 Euro auf aktuell veranschlagte 20.200.000 Euro (Stand 12.07.2016) angestiegen sind.

Diese Feststellung ist missverständlich und wird nachfolgend erörtert: Da 2005 noch keine detaillierten Erkenntnisse zum Umfang der Gesamtinvestition Ersatzneubau der Muldebrücke vorlagen, wurden erste Kostenplanungen ausschließlich für das Ingenieurbauwerk erarbeitet. Dabei wurde auch nicht, wie im Prüfbericht des Landesrechnungshofes auf Seite 10 festgestellt, der im Schadensgutachten benannte Wert herangezogen.

Die erste vorläufige Kostenannahme in Höhe von 5,35 Mio. € für den Ersatzneubau der Muldebrücke wurde im Jahr 2005 auf der Grundlage der tatsächlichen Herstellungskosten für den Ersatzneubau der Bahnhofsbrücke in Dessau als Preis pro m² Brückenfläche ermittelt.

Nicht Bestandteile dieser vorläufigen Kostenannahme waren:

Kosten für eine Behelfsumfahrung, da davon ausgegangen wurde, dass der Bundesstraßenverkehr über die vorher fertiggestellte Ostrandstraße umgeleitet werden kann.

Kosten für den Straßenausbau östlich des Brückenbauwerkes. Dieser Straßenausbau sollte ursprünglich im Rahmen eines separaten Straßenbauprojektes „Stadteinfahrt Ost, 2. Bauabschnitt“ vorbereitet und realisiert werden.

Kosten für den Straßenausbau westlich des Brückenbauwerkes. Die Einmündung Friederikenplatz wurde bereits 1995 ausgebaut. Ziel war es, die Verkehrsanlagen weitestgehend zu erhalten.

In einem intensiven Planungsprozess wurde das Projekt entwickelt, alle Rahmenbedingungen geklärt und der Leistungsumfang präzisiert. Im Ergebnis entstand eine Entwurfsplanung, die neben den verkehrstechnischen Erfordernissen der Bundesstraße und den bautechnischen Bedingungen des Brückenbauwerkes auch sowohl die Anforderungen des Hochwasserschutzes in Erkenntnis der zurückliegenden Hochwasserereignisse als auch die Anforderungen des Natur- und Denkmalschutzes im Dessau-Wörlitzer-Gartenreich berücksichtigte. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens und Einarbeitung aller aktuellen Erkenntnisse, insbesondere aus den Baugrunduntersuchungen sowie der Analyse der aktuellen Marktpreise, wurde durch den Stadtrat am 20.03.2013 der Maßnahmebeschluss für die Investition Ersatzneubau der Muldebrücke im Zuge der B 185 in mit Gesamtkosten in Höhe von 16,82 Mio. € gefasst. Die Stadt hat sich also ganz bewusst für die mit 16,82 Mio. € Kosten geschätzte Maßnahme mit dem planfestgestellten Umfang und der entsprechenden Qualität entschieden und die dafür erforderliche Finanzierung in ihrer Haushaltsplanung berücksichtigt.

Die Verzögerungen im Vergabeverfahren der Hauptbauleistungen Los 3 waren Ursache dafür, dass eine fristgerechte Verwendung der EFRE-Fördermittel aus der Strukturförderung 2007 – 2013 nicht mehr gesichert werden konnte. Im Zusammenhang mit der Beschlussfassung zur geänderten Finanzierung wurden, nicht zuletzt unter dem Eindruck des Hochwassers 2013, die veranschlagten Baukosten mit einem höheren Risikofaktor belegt und die Gesamtkosten in Höhe von 18,15 Mio. € ermittelt.

Auf dieser Basis erfolgte die Prüfung der Fördermittelantragsunterlagen durch das Landesverwaltungsamt unter Einbeziehung der baufachlichen Prüfung durch die Landesstraßenbaubehörde. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung gegeben ist. Die Angemessenheit der vorgelegten Kosten konnte bestätigt werden.

Nach Auffassung der Stadt ist es legitim, dass eine Investition dieser Bedeutung und Komplexität im Planungsverlauf einem Entwicklungsprozess unterlegen ist, in dem zu berücksichtigende Einflussfaktoren ermittelt, qualifiziert, technisch bearbeitet und monetär bewertet werden. Die Praxis zeigt immer wieder, dass kostenrelevante Einflussfaktoren erst mit Planungsfortschritt qualifiziert werden können. Entsprechend wurde auch die Kostenplanung für den Ersatzneubau der Muldebrücke fortgeschrieben und in den Haushaltsplanungen berücksichtigt.

Im Rahmen der Realisierung haben sich weitere kostenerhöhende Faktoren ergeben, die unterschiedlichsten Ursachen zuzurechnen sind. Diese waren im Einzelnen nicht Bestandteil der Prüfung.

Für zukünftige Investitionen wird die Stadt aus den nunmehr vorliegenden Erfahrungen bereits zu Beginn der Kostenplanung einen entsprechenden Kostensteigerungsfaktor in Ansatz brin-

gen, um dem Vorwurf unzureichender Kostenplanung entgegen zu wirken. Dass diese Herangehensweise nur bedingt Erfolg hat, musste die Stadt bereits bei anderen Investitionen erfahren. Bei der Maßnahme Umgestaltung Kavalleriestraße wurde durch das professionelle Projektmanagement die Kostenplanung unter Berücksichtigung von Risikofaktoren erarbeitet. Trotzdem wurde das Kostenbudget nach erfolgter Ausschreibung aufgrund der aktuellen Marktentwicklung deutlich überschritten.

3.2 Allgemeine Feststellungen im Zusammenhang mit der Finanzierung und der haushälterischen Darstellung der Maßnahme (Seite 22)

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Stadt aufgrund von Verzögerungen im Bauablauf mögliche Mittel i. H. v. 942.760 Euro aus der Komplementärfinanzierung gemäß § 16 Abs. 2 FAG LSA zur Finanzierung der Muldebrücke entgingen.

Bei der ursprünglich geplanten Finanzierung des Ersatzneubaus der Muldebrücke über die EFRE-Fördermittel aus der Strukturförderung 2007 – 2013 waren bei Gesamtkosten in Höhe von 18,15 Mio. € Eigenmittel der Stadt in Höhe von 4.146.436 € zu veranschlagen. Zur Gesamtfinanzierung wären Einnahmen in Höhe von 1.028.564 € FAG-Mittel zur Komplementärfinanzierung möglich gewesen.

Bei einer Finanzierung ausschließlich über Fördermittel aus dem EntflechtG hätte die Stadt Einnahmen in Höhe von 3,086 Mio. € FAG-Mittel erzielen können. Der städtische Eigenanteil wäre dann nur 2,089 Mio. € gewesen. Diese deutlich günstigere Finanzierung konnte leider nicht erzielt werden, weil mit dem FAG 2015/2016 die Möglichkeit der Komplementärfinanzierung von Fördermitteln nach dem EntflechtG entfiel.

Tatsächlich konnte die Stadt aufgrund von Verzögerungen und der Gesetzesänderung nur 615.980 € FAG-Mittel einnehmen. Die Bemühungen der Stadt, als Ersatz der entfallenen FAG-Mittel zusätzliche Fördermittel aus dem EntflechtG zu erhalten, blieben leider ohne Erfolg.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Übertragungen der Einzahlungen für Fördermittel i. H. v. 302.738,81 Euro als Rotabsetzung gemäß § 31 GemKVO Doppik gemäß § 20 GemHVO Doppik in Verbindung mit dem Sonderpostenerlass des MI vom 20.12.2013 nicht zulässig war.

Der Grundsatz der Periodengerechtigkeit bezieht sich auf Erträge und Aufwendungen. Zahlungseingänge oder –ausgänge sind hierbei unerheblich.

Durch den Gesetzgeber wurde die Übertragbarkeit der Aufwendungen und Auszahlungen geregelt, sie sind u. a. durch einen Haushaltsvermerk kenntlich zu machen. Beim vorliegenden Sachverhalt handelt es sich aber um Einzahlungen, so dass diese Vorschrift nicht anzuwenden ist.

Gemäß § 31 Abs. 3 GemKVO können zweckgebunden Erträge und Einzahlungen in das nächste Jahr übertragen werden, wenn sie nicht im Haushaltsjahr verwendet werden. Ein Ausschluss investiver Einzahlungen ist hier nicht gegeben, so dass die Übertragung der zweckgebundenen Einzahlungen für die Baumaßnahme Muldebrücke möglich war. Der Zweckbindungsvermerk war Bestandteil des Haushaltsplanes 2014 (Deckungskreis 1042).

Der Landesrechnungshof hält einen entsprechenden Ausweis der Zuwendungen für den Ersatzneubau der Muldebrücke im „Kto. 2341: Sonderposten aus Auszahlungen“ bis zur Inbetriebnahme bzw. Aktivierung der Muldebrücke für erforderlich.

Durch das MI LSA wurde die Behandlung der investiven Sonderposten mit Erlass vom 20. Dezember 2013 geregelt. Diese Regelung erweist sich in der Praxis in Teilen als wenig praktikabel, da z. B. statistische Vorgaben nicht erfüllt werden können. Des Weiteren ergeben sich Probleme bei der Anordnung der Sonderposten direkt nach Bewilligung, da z. B. Fälligkeiten nicht hinterlegt werden können und sich somit keine sinnvolle Liquiditätsplanung erfolgen kann.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat sich deshalb entschieden, die Sonderposten direkt auf dem Konto 2311 zu buchen. Gleichzeitig kann hier eine Trennung im Rechnungswesen nach passivierten Sonderposten und Sonderposten für Anlagen im Bau (ohne Auflösung) vorgenommen

werden. Die Vorgaben des Statistischen Landesamtes hinsichtlich der Herkunft der Mittel (speziell der Einzahlungen) können somit vollumfänglich erfüllt werden.

Aufgrund des Hinweises des Landesrechnungshofes wird eine Änderung dieser Verfahrensweise für die Zukunft geprüft.

4. Baufachliche Feststellungen

4.1 Bedarfsplanung (Seite 26)

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, künftig bei größeren Bauvorhaben vor der Beauftragung einer Objekt- und Fachplanung nach HOAI eine Bedarfsplanung auf der Grundlage der DIN 18205 durchzuführen. Durch die fehlende Bedarfsplanung der Stadt sind vermeidbare Mehrausgaben für Planungsleistungen und in der Bauausführung entstanden.

Bereits im Abschlussgespräch am 13. November 2017 wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt bezüglich der Bedarfsplanung eine vom Prüfergebnis abweichende Auffassung vertritt. Die Stadt weist den Vorwurf zurück, dass sie es versäumt hat für den Ersatzneubau der Muldebrücke im Zuge der B 185 in Dessau eine Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205 durchzuführen.

Die DIN 18205 befasst sich mit der Bedarfsplanung im Bauwesen und beschreibt die methodische Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherrn und Nutzern, deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf und dessen Umsetzung in bauliche Anforderungen. Hinsichtlich der DIN 18205 vertritt die Stadt die Auffassung, dass diese für den Straßenbau im weitesten Sinne sinngemäß gilt, aber der Bedarf auf ganz eigene Weise festgestellt wird.

In den vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herausgegebenen Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 2012) ist ausgeführt:

„Grundlage für die Aufnahme einer Planung ist die Feststellung des Bedarfs. Für die Bundesfernstraßen wird auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)) beschlossen. Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Straßenbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Die Feststellung des Bedarfes im Sinne der fernstraßenrechtlichen Zielsetzung ist für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Für Landes- (Staats-), Kreis- und Gemeindestraßen in der Baulast der Länder, Kreise und Gemeinden kann es vergleichbare Planungsgrundlagen für die Bedarfsplanung geben.“

Im Verkehrswesen bzw. im Straßen- und Brückenbau basiert die Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205 im Wesentlichen auf den Aussagen und Zielen der beschlossenen Verkehrskonzepte (Bedarfsplanung) und hinsichtlich der Bauzustände vorhandener Anlagen auf den Ergebnissen der Zustandsermittlung (Bedarfsauslösung).

Die Bedarfsplanung für das Vorhaben Ersatzneubau der Muldebrücke im Zuge der B 185 in Dessau wurde mit dem Beschluss des Stadtrates zur 3. Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplanes der Stadt am 13.07.2005 politisch legitimiert. In diesem verbindlichen Verkehrskonzept der Stadt ist die gegenwärtige und zukünftige Verkehrsfunktion und Verkehrsbelastung der vom Vorhaben Ersatzneubau der Muldebrücke erfassten Verkehrsanlagen unter Würdigung der gesamtstädtischen Verkehrs- und Straßennetzentwicklung beschrieben.

In Auswertung der turnusmäßigen Bauwerksprüfungen und der Erkenntnis zum kritischen Bauwerkszustand veranlasste die Stadt die Erarbeitung eines Fachgutachtens über den Bauwerkszustand einschließlich der detaillierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem Ergebnis, dass ein Ersatzneubau die wirtschaftlich günstigste Lösungsvariante darstellt. Die im Zuge

der Zustandsermittlung erarbeiteten und in den politischen Gremien behandelten Dokumente zum Bauwerkszustand bildeten die Grundlage der Bedarfsauslösung.

In der darauffolgenden Stufe der Bedarfsplanung hat die Stadt eine umfangreiche Aufgabenstellung erarbeitet, die basierend auf der abgestimmten Verkehrsprognose nach dem verbindlichen Verkehrsentwicklungsplan der Stadt die Dimensionierung des Brückenbauwerkes vorgegeben hat. Dabei wurde darauf geachtet, dass die Dimensionierung den verkehrspolitischen Zielen, jedoch mit und ohne Neubau der Ostrandstraße, entsprochen werden kann. Alle, zu dem Zeitpunkt erkennbaren Parameter wurden zusammengetragen und dokumentiert. Rahmenbedingungen des Hochwasserschutzes sind in dem Maße eingeflossen, wie diese die zuständigen Behörden zum damaligen Zeitpunkt verbindlich vorgeben konnten.

Die Rahmenbedingungen der Verkehrsführung während der Bauzeit waren definiert. Bereits aus dem Gutachten zum Bauwerkszustand war abzuleiten, dass ein Ersatzneubau unter teilweiser Aufrechterhaltung des Verkehrs über das Bestandsbauwerk aus statischen Gründen nicht möglich erscheint. Das verkehrspolitische Ziel der Stadt bestand darin, erst den Neubau der Ostrandstraße zu realisieren, um die 2. Muldebrücke für die Umleitung des Bundesstraßenverkehrs nutzen zu können. Da der Stadt das Risiko der Umsetzung der Straßenneubaumaßnahme durchaus bewusst war, wurde bereits in der Aufgabenstellung für den Ersatzneubau der Muldebrücke formuliert, dass Verkehrsführungen während der Bauzeit auch ohne Ostrandstraße betrachtet werden müssen.

Auf Grundlage der zuvor beschriebenen Bedarfsplanung hat die Stadt die Vergabe der Fachplanung ausgeschrieben und beauftragt.

Dem dringenden Handlungsbedarf unter Berücksichtigung zeitaufwändiger Planungs- und Genehmigungsprozedere entsprechend, wurde die Fortschreibung der Vorgaben während des Projektverlaufes vorgenommen. So wurden alle Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung des Projektes präzisiert, fachlich bewertet und die finanziellen Auswirkungen ermittelt. Mit dieser Herangehensweise wurde eine komplexe Projektbearbeitung durchgeführt, die damit auch eine Kostenfortschreibung je nach Erkenntnisgewinn zur Folge hatte.

Die zu verzeichnende Kostenentwicklung der Investition ist durch eine Vielzahl von Faktoren begründet, die sich während des Projektverlaufes ergaben und entsprechend dokumentiert und bewertet wurden.

Unstrittig ist, dass eine umfassende Bedarfsanalyse zu Beginn eines Projektes, mit Kostennahmen, die angemessene Risikoaufschläge beinhalten, unverzichtbar ist und die Stadt aus der Investition Ersatzneubau der Muldebrücke im Zuge der B 185 umfangreiche Erfahrungen für zukünftige Investitionen ableiten konnte. Dennoch wird die Auffassung nicht geteilt, dass wegen fehlender Bedarfsplanung vermeidbare Mehrausgaben für Planung und Bau entstanden sind.

4.2 Honorargewichtung im Verhandlungsverfahren (Seite 27)

Die Tatsache, dass eine sehr geringe Wichtung (10 %) für den Preis/das Honorar als Kriterium für die Vergabe angesetzt wurde, bewertet das Landesrechnungshof als nicht ausreichend.

Die Stadt hat bei der Ausschreibung der Ingenieurleistungen für den Ersatzneubau der Muldebrücke sehr großen Wert darauf gelegt, dass ein leistungsstarkes Ingenieurbüro ausgewählt wird, das über entsprechend erfahrene Fachkräfte verfügt und vergleichbare Projekte erfolgreich realisiert hat. Der Bewerber sollte sich insbesondere mit den besonderen städtebaulichen Anforderungen sensibel auseinandersetzen und darüber hinaus eine Projektorganisation nachweisen, die eine erfolgreiche Projektabwicklung erwarten lässt.

Man hat sich ganz bewusst dafür entschieden, die Erfahrung der Projektleitung mit 40 %, die objektbezogene Kreativität mit 30 % und die Projektorganisation mit 20 % zu Wichten um sicherzustellen, dass das Büro ausgewählt wird, das am besten geeignet ist die anspruchsvolle Ingenieurleistung zu erbringen.

Die Wichtung von Preis/Honorar mit 10 % wurde für durchaus angemessen angesehen, da die Angebote im Wesentlichen Berechnungshonorare nach Tabellenwerten beinhalteten, bei denen anrechenbare Kosten und Honorarzone vorgegeben waren.

Die Stadt wurde bei dem Verhandlungsverfahren von einem externen Berater begleitet, der die Vergabekommission bestehend aus Verwaltung und Stadträten unterstützt hat. In diesem Zusammenhang erfolgte auch eine rechtliche Bewertung der Wichtung von Preis/Honorar. Durch den eingeschalteten Rechtsanwalt wurde die Wichtung von 10 % für Preis/Honorar im vorliegenden Verhandlungsverfahren als sachgerecht eingeschätzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt für künftige Investitionsvorhaben das Instrument des Projektmanagements als Grundlage für die Bauplanung, Bauausführung und Bausteuerung besser einzusetzen.

Für die Projektbearbeitung wurde nach europaweiter Ausschreibung einer Planungs-ARGE der Auftrag erteilt, von der man ausgehen musste, dass sie die erforderlichen Ingenieurleistungen bestmöglich erbringen kann.

In einer kontinuierlich arbeitenden Projektarbeitsgruppe wurde die Investition bis zur Genehmigungsplanung mit der erwarteten Fachkompetenz vorbereitet. Die Fachplaner und insbesondere das zuständige Fachpersonal im Tiefbauamt haben sehr gute Arbeit geleistet und somit entscheidend dazu beigetragen, dass das Planfeststellungsverfahren nach nur 10,5 Monaten erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

Im weiteren Projektverlauf konnte die Planungs-ARGE die Erwartungen des Auftraggebers nicht mehr im erforderlichen Maß erfüllen. Mehrfacher Personalwechsel und mangelnde Koordination innerhalb der ARGE gaben wiederholt Anlass, eine vertragskonforme Leistung anzumahnen.

Für das Projektmanagement innerhalb der Verwaltung standen nur begrenzte Personalkapazitäten zur Verfügung. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil weitere bedeutende Investitionen vom Fachamt betreut werden mussten (z. B. Ostrandstraße, Kavallerstraße, Industriehafen Roßlau, Streetzer Brücke). Auch mehrere längere krankheitsbedingte Ausfälle von unmittelbar beteiligten Mitarbeitern schränkten die Kapazitäten wiederholt ein.

Das Projektmanagement wurde mit den vorhandenen Kapazitäten im Fachamt organisiert. Im gesamten Planungsprozess wurden regelmäßig Planungsberatungen mit allen fachlich beteiligten durchgeführt. In Vorbereitung der Realisierung haben ab April 2011 14tägig Rapportberatungen zur Projektabstimmung stattgefunden. Dort wurden Qualität, Termine, Kosten und Finanzierung thematisiert, Festlegungen getroffen und deren Umsetzung überwacht.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass Planung und Ausführung derartiger Bauvorhaben nicht zum Alltagsgeschäft einer Bauverwaltung gehören, da sie mit erheblichen zeitlichen und personellen Anforderungen an ein Projektmanagement einhergehen. Für zukünftige Projekte sollten zwingend ausreichende, qualifizierte Personalkapazitäten zur Verfügung stehen, um das Projektmanagement sichern zu können.

Die Stadt hat in den vergangenen Jahren bereits umfangreiche Investitionen vorbereitet und Fördermaßnahmen erfolgreich umgesetzt. Eine Voraussetzung dafür ist die Verfügbarkeit der erforderlichen Personalkapazitäten. Dem stand der Sachverhalt der Haushaltskonsolidierung und die Forderung nach Personalabbau und stetiger Einsparung von Personalkosten entgegen. Da ein professionelles Projektmanagement einen immer größeren Stellenwert einnimmt,

hat die Stadt für aktuelle Investitionen bereits vorgesorgt. So wurde für das Projekt der Umgestaltung der Kavallerstraße im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Neubau und der Erschließung des Bauhausmuseums ein erfahrener Projektsteuerer eingestellt. Im Tiefbauamt wurden zusätzliche Planstellen geschaffen um die Personalkapazitäten im Bereich der Investitionen zu verstärken. Bei der Personalauswahl werden besondere Anforderungen bezüglich der Qualifikation im Bereich des Projektmanagements gestellt.

4.3 Vergabe von Planungsleistungen ohne Wettbewerb (Seite 30)

Der Landesrechnungshof wertet die Auftragsvergabe der Planungsleistungen der Behelfsumfahrung als Vergabeverstoß.

Die europaweit ausgeschriebenen Ingenieurleistungen für den Ersatzneubau der Muldebrücke beinhalteten die Fachplanung für das Ingenieurbauwerk einschließlich Bugrunduntersuchungen und Architektenleistungen sowie die Planung der Verkehrsanlagen Das Bauen unter Verkehr, unter Berücksichtigung der parallel laufenden Investition 2. Muldebrücke, war Bestandteil der Planungsaufgabe.

Zur Schaffung des Baurechtes war eine Lösung der Verkehrsführung der B 185 während der Vollsperrung zu erarbeiten, die unabhängig von der Investition 2. Muldebrücke realisiert werden kann. Nachdem untersucht war, dass Bauen unter Verkehr mit einer Verkehrsführung über das Bestandsbauwerk technisch nicht möglich ist, wurde die Herrichtung einer Behelfsumfahrung im unmittelbaren Baufeld die einzige Alternative. Die ursprünglich beabsichtigte Honorierung der Ingenieurleistungen für die Behelfsumfahrung über den bestehenden Ingenieurvertrag musste verworfen werden, da herausgearbeitet wurde, dass die Umfahrung als separate Verkehrsanlage mit eigener Gradienten gesondert zu vergüten ist. Damit wurde eine zusätzliche Ingenieurleistung erforderlich, die so konkret in den ursprünglichen Vergabeunterlagen nicht vorgesehen waren.

Da mit der Änderung der HOAI 2009 grundsätzlich geänderte Vergütungsparameter vorlagen, wurde die Beauftragung mit einem separaten Ingenieurvertrag vorgenommen.

Den Vorwurf des Vergabeverstoßes weist die Stadt zurück. Die Stadt ist der Auffassung, dass das gewählte Vergabeverfahren zulässig war, weil die zusätzlich zu erbringenden Ingenieurleistungen aus wirtschaftlichen und technischen Gründen nicht an einen anderen Auftragnehmer vergeben werden konnten.

Die Ingenieurleistungen für die Behelfsumfahrung konnten wirtschaftlich nur von dem mit dem Ersatzneubau der Muldebrücke beauftragten Ingenieurbüro erbracht werden, da beide Teilinvestitionen unmittelbar ineinander griffen. Das Baufeld der Behelfsumfahrung lag zu ca. 90 % auf dem Baufeld des Ersatzneubaus. Selbst das Ingenieurbauwerk der Behelfsumfahrung griff mit seinen Randfeldern und Widerlagern in das Baufeld des Ersatzneubaus ein. Die Bauzustände zur Errichtung und zum Rückbau der Behelfsumfahrung standen in direkter Abhängigkeit von den Bauzuständen des Rückbaus des Bestandsbauwerkes bzw. des Ersatzneubaus. Die Trassierung der Behelfsumfahrung in Lage und Höhe wurde maßgeblich durch die Trassierung der Bundesstraße beeinflusst.

Für den Ersatzneubau der Muldebrücke war ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen, in dem die Investition einschließlich einer schlüssigen Verkehrslösung für die Führung des Bundesstraßenverkehrs nachgewiesen wurde. Die Auswirkungen auf die Schutzgüter waren für die Gesamtmaßnahme zu untersuchen, zu bewerten und der unvermeidbare Eingriff auszugleichen. Eine Trennung von Behelfsumfahrung und Ersatzneubau war aufgrund der Überlappung der Baufelder und der direkten Abhängigkeiten nicht möglich.

Ein Planungsschwerpunkt lag in der ständigen Aufrechterhaltung der medientechnischen Ver- und Entsorgung, die bauzeitlich vom Bestandsbauwerk auf die Behelfsumfahrung umverlegt bzw. als Dükering unmittelbar im Baufeld gesichert werden musste. Auch hier waren technologische Abhängigkeiten im Bauablauf sowie in der Trassierung in Lage und Höhe als Zwangspunkte zu beachten.

Es bestand die Planungsaufgabe, die Behelfsumfahrung und den Ersatzneubau so aufeinander abzustimmen, dass aufgrund der technologischen Abhängigkeiten die wirtschaftlich günstigste Lösung erarbeitet wird, die die örtlichen Gegebenheiten optimal berücksichtigt und insbesondere die unter Schutz stehenden Bereiche (FFH-Gebiet „Untere Muldeau“ und Vogelschutzgebiet „Mittlere Elbe einschließlich Steckby-Lödderitzer Forst“) weitestgehend unberührt bleiben.

Eine Abgrenzung der Planungskorridore zwischen der Behelfsumfahrung und dem Ersatzneubau der Muldebrücke war aufgrund der räumlichen und zeitlichen Abhängigkeiten nicht möglich.

Aufgrund der Überlagerung der beiden zu planenden Verkehrsanlagen (B185 mit neuer Muldebrücke und der bauzeitlichen Umfahrung mit Behelfsbrücke) wurde eine Vergabe an ein anderes Planungsbüro aus wirtschaftlicher Sicht verworfen. Die planerischen Grundsätze des Altbestandes, Bauzustand- und Endzustandes in Höhen- wie auch Linienlage waren sehr komplex und erforderten mehrere zu planenden Bauzustände beim Errichten der Umfahrung und der Endzustandes.

Jeder andere Planer wäre ebenso an die Grundsätze des Preisrechts gem. HOAI gebunden gewesen, hätte sich aber zusätzlich noch in die gesamte, bereits umgesetzte Planung des Ersatzneubaus einarbeiten müssen. Dieser Aufwand hätte wiederum honorarpflichtige Leistungen gem. HOAI zur Folge gehabt, die bei der bereits mit den Planungsgrundlagen vertrauten Planungs-ARGE entfallen konnten, bzw. auf ein Minimum an Aufwand bei den entsprechenden Leistungsphasen reduziert werden konnte – vom zeitlichen Faktor, den ein zusätzliches Vergabeverfahren für die Planungsleistungen nach sich gezogen hätte, ganz abgesehen.

4.4 Anrechenbare Kosten (Seite 32)

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Stadt vom beauftragten Planungsbüro nachvollziehbare Honorarermittlungen mit der Vorlage einer nachvollziehbaren Ermittlung der anrechenbaren Kosten, die auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Beauftragung gültigen HOAI beruhen, verlangt.

Im Rahmen der Entwurfsplanung wurde die Kostenberechnung vom 29.11.2011 erstellt, die Kosten für Verkehrsanlagen und Ingenieurbauwerke in Höhe von 12,057 Mio. € aufweist. Die Kostenberechnung wurde gemäß AKS Formblatt erarbeitet und diente als Basis für die Abstimmung der Finanzierung mit der Fördermittelbehörde. Diese Kostenberechnung wurde als Grundlage für die Ermittlung der anrechenbaren Kosten verwendet. Die entsprechende tabellarische Auflistung der anrechenbaren Kosten der Kostenberechnung unter Abzug der nicht zu berücksichtigenden Leistungen, aufbereitet entsprechend der Kostengruppen gemäß DIN 276, dienten als Grundlage für die Honorarberechnungen des Ingenieurbüros und der Prüfung durch das Tiefbauamt.

Bereits benannte Schwierigkeiten mit der beauftragten Planungs-ARGE beziehen sich auch auf die Problematik der Honorierung der Ingenieurleistungen. Da zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erhebliche Differenzen bezüglich des berechtigten Honoraranspruches bestehen, ist eine rechtliche Auseinandersetzung nicht ausgeschlossen. In der derzeitigen Situation kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Planungs-ARGE entsprechende Zuarbeiten gemäß Prüfbericht des Landesrechnungshofes erstellt. Daher erfolgt derzeit eine Aufbereitung

des berechtigten Honoraranspruchs durch die Stadt selbst. Eine abschließende Bearbeitung ist jedoch erst nach Abschluss der Leistungsphase 9 HOAI und Abnahme aller Ingenieurleistungen möglich. Ziel sollte es sein, die strittigen Positionen nach Möglichkeit im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens – außergerichtlich – zu klären.

4.5 Änderungen des Hauptvertrages (Seite 34)

Der Landesrechnungshof schätzt die von der Stadt praktizierte Handlungsweise im Zuge der Nachtragsgestaltung (für Ingenieurleistungen) als nicht wirtschaftlich und kritikwürdig ein.

Wie im Vergabevermerk vom 18.06.2008 aufgeführt ist eine nachträgliche Veränderung u. a. der Stundensätze nicht zulässig. Die Stundensätze für die Fachbereiche Verkehrsanlage und Ingenieurbauwerk basieren auf eine Bürokalkulation, die als Grundlage für die VOF Ausschreibung diente. Bei den Nachträgen 1 und 2 (Verkehrszählung Planfall 1 und Planfall 2) wurden diese vertraglich festgeschriebenen Stundensätze beauftragt. Aufgrund des Einsatzes von umfangreicher Technik (wie z. B. Einrichtung automatischer Pegelzählungen über 24h beim 1.NT und Verwendung fachspezifischer Software für die Leistungsfähigkeitsberechnung gemäß HBS 2001/05) wurde die Vergütung dafür über die Erhöhung der Nebenkostenpauschale von 3,5% auf 5 % als gerechtfertigt angesehen und entsprechend vertraglich gebunden.

Im 8. Nachtrag, Sondergutachten Ingenieurleistungen Kampfmittelberäumung, musste ein zugelassenes Spezialbüro, Ingenieurbüro Döring GmbH, für die Fachspezifik der Kampfmittelberäumung hinzugezogen werden. Aufgrund des langen Anfahrtsweges wurde unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen Gesichtspunkten in Abstimmung zwischen dem Ing.-Büro und der Stadt die vereinbarte Differenzierung bis 4 h und über 4 h getroffen. Eine andere Regelung wurde nicht für notwendig erachtet. Der Einsatz der kampfmittelspezifischen Ingenieurleistungen wurde in Abstimmung mit der Bauüberwachung auf der Baustelle sowie im Baubüro geleistet. Die veranschlagten Stundensätze dieses Ingenieurbüro differieren geringfügig zu den Fachbereichen Verkehrsanlage und Ingenieurbauwerk, weil sie der Bürokalkulation und der Kampfmittelspezifika zu Grunde gelegt sind.

Im 9. Nachtrag, Gutachten Verpresszustand und Koordinierungsleistungen, musste das Ingenieurbüro KHP, das bereits im Jahr 2005 das Schadensgutachten mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstellt hat, hinzugezogen werden. Für die Bearbeitung der Bedenken- bzw. Behinderungsanzeige der Baufirma wurden diese Gutachterleistungen notwendig, die nur in Abstimmung mit vielen Beteiligten (wie z.B. Baufirma, Abbruchunternehmen, Stadt als AG sowie Prüfern u.a.) bearbeitet werden konnten. Für diesen erhöhten Aufwand war eine Vergütung der Koordinierung mit einem 10%igen Aufschlag gerechtfertigt.

4.6 Örtliche Bauüberwachung und Objektplanung (Seite 36)

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die nachfolgend aufgeführten Leistungen doppelt vergütet wurden und das entsprechende Honorar zurückzufordern ist.

- zu a): Nachtragsbearbeitung

Nach HOAI 2013 ist die Prüfung von Nachträgen eine besondere Leistung der Bauoberleitung. Besondere Leistungen, die im Voraus nicht klar definiert und damit kalkuliert werden können (Anzahl der Nachträge), bedürfen nach Auffassung der Stadt einer gesonderten Vergütungsregelung. Gemäß § 6 HOAI 2013 ist für die Berechnung des Honorars die Kostenberechnung (nicht die Kostenfeststellung) zugrunde zu legen. Damit wirken sich Kostensteigerungen infolge von Nachträgen nicht auf das Honorar aus. Die Planungs-ARGE müsste also Leistungen ohne Vergütung erbringen. Das würde mit geltendem Werkvertragsrecht kollidieren. Die Planungs-ARGE wäre somit ihrerseits angehalten, Nachtragsforderungen gegenüber

der Stadt für den Aufwand zur Bearbeitung der Bau-Nachträge geltend zu machen. Um dem vorzubeugen, wurde zwischen Stadt und Planungs-ARGE die monierte Vergütungsregelung zur Nachtragsbearbeitung vereinbart.

Diese Vergütungsregelung wurde nach den, zum Zeitpunkt der Beauftragung vorliegenden Erkenntnissen bezüglich des Umgangs mit den Regelungen der (damals neuen) HOAI 2013 getroffen. Sofern sich aus dem Umgang mit der Ermittlung der anrechenbaren Kosten aus heutiger Sicht andere Rahmenbedingungen ergeben, werden diese selbstverständlich entsprechend bei der Schlussrechnung berücksichtigt.

Inwiefern evtl. Nachträge auf Mängel in der Planung zurückzuführen sind, wird nach Abschluss der Maßnahme und endgültigen Bearbeitung aller Nachträge gesondert festzustellen sein. Daraus ergibt sich dann u. U. ein entsprechender Regressanspruch der Stadt gegenüber der Planungs-ARGE.

- zu b): Koordinierungsleistungen

Die HOAI beschreibt in den Grundleistungen zu Leistungsphase 8 das „...Koordinieren der an der Objektüberwachung fachlich Beteiligten...“.

Die in der 3. Ergänzung unter Nummer 5 vereinbarten Leistungen beschreiben die Koordination von „...Straßenentwässerung, Fernwärme, Strom, Gas, Straßenbeleuchtung, Verkehrslenkung, Telekommunikation, sonstige Sondernutzer...“ – also nicht an der Objektüberwachung fachlich Beteiligten i. S. der HOAI – und stellen daher besondere Leistungen dar. Aus diesem Grund wurde eine gesonderte Vergütung vereinbart. Eine Doppelvergütung der Koordinationsleistungen liegt hier nach Auffassung der Stadt nicht vor. Die lt. vereinbarter Grundleistungen erbrachten Koordinierungen (z. B. ökologische BÜ) mussten von der Bauoberleitung außerdem erbracht werden.

- zu c): Bewehrungsabnahmen

Die Kontrolle der Bewehrung auf Übereinstimmung mit dem Vertrag obliegt der örtlichen Bauüberwachung und stellt, einschließlich der Dokumentation, eine vereinbarte Grundleistung dar.

Die unter Punkt 6 der 3. Ergänzung zum Ingenieurvertrag vereinbarten Abnahmen nach statischen Unterlagen, stellen nach Auffassung der Stadt besondere Leistungen dar. Diese wurden seitens der Stadt bewusst nicht dem (in Magdeburg ansässigen) Prüfeningenieur übertragen, da bei der Fülle der Abnahmen die ortsansässige örtliche Bauüberwachung effizienter und somit kostengünstiger arbeiten konnte. Dies spiegelt sich im vergleichsweise niedrigen Einheitspreis von (netto) 110,-€/Abnahme wider.

Die Rechtslage wird im Zusammenhang mit evtl. weiteren bestehenden Regressansprüchen gegen die Planungs-ARGE juristisch aufgearbeitet.

4.7 Zuschlagskriterien (Seite 39)

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war das Kriterium Bauablauf als Vergabekriterium nicht geeignet.

Die Bauzeit stellte, aufgrund der damit unmittelbar verknüpften Mietdauer der Behelfsbrücke, für die Stadt einen bedeutenden Kostenfaktor dar.

Nachdem vom Landesverwaltungsamt die Förderfähigkeit von Beschleunigungsvergütungen abschlägig beschieden wurde, hat die Stadt den Bauablauf zum Zuschlagskriterium formuliert (HVA-B StB Teil 1, Formblatt „Gewichtung der Wertungskriterien“, Abs. 1.2).

Nach Auffassung der Stadt stellte das Kriterium „Bauablauf“ gem. der damaligen Rechtsauffassung ein gültiges Kriterium im Bereich „Technischer Wert“ dar, da es weder von Bietern gerügt, noch im Nachprüfungsverfahren von der Vergabekammer beanstandet wurde.

Resümierend aus der Problematik „Kriterium Bauablauf“ wird die Stadt bei zukünftigen Bauvorhaben auf die Einbeziehung bauablaufbeeinflussender Kriterien in Vergaben verzichten.

4.8 Baubeginn im Los 3 (Seite 42)

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt eine Prüfung der Geltendmachung der ihr aus der verspäteten Zuschlagserteilung entstandenen finanziellen Nachteile gegenüber dem mit der Erstellung der Leistungsverzeichnisse des Loses 3 beauftragten Planungsbüro.

Die Zuschlagserteilung erfolgte vor Ablauf der festgesetzten Zuschlagsfrist (allerdings aufgrund der komplexen Abläufe bei Bauvergaben, zum letztmöglichen Termin), dadurch war der eigentlich geplante Baubeginn nicht einhaltbar.

I. d. R. ist für die Zuschlagserteilung eine Frist von 30 Tagen vorgesehen (§ 10 EG (1) Nr. 11 VOB/A 2012).

Bei der Vergabe zum Los 3 führten mehrere Faktoren zu zeitlichen Verzögerungen. Eine umstrittene Bieteranfrage, die das Risiko eines möglichen Nachprüfverfahrens noch vor der Submission in sich barg, veranlasste die Stadt nach rechtlicher Beratung zur vorsorglichen Aufklärung. Das hatte jedoch die Verschiebung des Submissionstermins zur Folge. Die Angebotsprüfung, die neben der erforderlichen Nachweisführung auch das Prüfen und Bewerten der Nebenangebote zum Inhalt hatte, war sehr aufwendig und zeitintensiv. Unter vergaberechtlicher Begleitung durch eine namhafte Fachanwaltskanzlei (Theissen, Stollhoff und Partner mbB – Berlin), hat die Stadt einen transparenten Wettbewerb und ein nach der zu diesem Zeitpunkt geltenden Rechtsauffassung rechtssicheres Vergabeverfahren durchgeführt. Das Vergabeverfahren konnte mit einem rechtssicheren Zuschlag – ohne Rüge – innerhalb der vereinbarten Bindefrist abgeschlossen werden.

Neben den Zeiten für die fachliche Bearbeitung, waren auch die gem. innerhäuslicher Verwaltungsanordnungen geregelten Abläufe (Bearbeitungszeiten der zentralen Vergabestelle, des Rechnungsprüfungsamtes sowie Bearbeitungs- und Einreichungsfristen des Vergabebeschlusses beim Ausschuss für Bauwesen, Verkehr und Umwelt) zu beachten.

Regressansprüche gegenüber der Planungs-ARGE dürften diesbezüglich nur schwer durchsetzbar sein, da zwischen dem Submissionstermin (12.12.13) und Zuschlagserteilung (28.04.14) insgesamt 136(!) Kalendertage lagen und diese auf vielfältige, von der Planungs-ARGE unabhängige Einflussfaktoren zurückzuführen sind.

Von diesbezüglichen Regressforderungen seitens der Stadt gegenüber der Planungs-ARGE wird aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten abgesehen.

4.9 Wiederholung Vergabeverfahren Los 3 (Seite 44)

Im Zusammenhang mit der Wiederholung des Vergabeverfahrens zu Los 3 (Beschluss 2 VK LSA 43/12 der 2. Vergabekammer vom 25.04.2013) hält des Landesrechnungshof es für unverzichtbar, dass die Stadt eine Schadens- und Regressprüfung gegenüber der Planungsgemeinschaft durchführt.

Der Argumentation der Vergabekammer bzgl. Verstoß gegen die Eindeutigkeit des Leistungsbeschreibs i. S. v. § 7 (1) VOB/A ist die Stadt seinerzeit nicht gefolgt, hat aber aufgrund des Zeitdrucks auf einen Einspruch – der das Verfahren unweigerlich vor dem OLG anhängig gemacht hätte – abgesehen. Von den 16 Bietern haben die Angaben in der Leistungsbeschrei-

bung (bzgl. Abbruchkonzept und Behelfsbrücke) alle, bis auf den Beschwerdeführer, richtig verstanden. Aus Sicht der Stadt lag daher kein objektiver Fehler in den Vergabeunterlagen vor.

Im Sinne von Transparenz/Gleichbehandlung wurde das fehlerhafte Angebot ausgeschlossen – dem ist auch die Vergabekammer gefolgt – der Beschwerde des Bieters, mit Verlangen auf Wiedereinsetzung ins Verfahren wurde von der Vergabekammer nicht stattgegeben, stattdessen erfolgte die Rückversetzung des Vergabeverfahrens in den Stand vor Ausreichung der Unterlagen.

Da nach Auffassung der Stadt kein objektiver Fehler in den ausgereichten Vergabeunterlagen bestand, hatte der Ersteller für die Überarbeitung/Änderung/Neuerstellung der Unterlagen einen Anspruch auf zusätzliche Vergütung.

Die Rechtslage eines diesbezüglichen Regressanspruchs wird im Zusammenhang mit evtl. weiteren bestehenden Regressansprüchen gegen die Planungs-ARGE juristisch aufgearbeitet.

4.10 Kampfmittelfreigabe (Seite 46)

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die Stadt auf eine separate Ausschreibung der Leistungen zur Kampfmittelfreigabe verzichtet hat.

Im Rahmen der Projektvorbereitung hat sich die Stadt, auch unter Berücksichtigung von Erkenntnissen zu bereits durchgeführten Baumaßnahmen, mit den verschiedenen Möglichkeiten der Erlangung der Kampfmittelfreiheit auseinander gesetzt.

Der Verweis des Landesrechnungshofes auf den Einsatz des Kampfmittelbeseitigungsdienstes i. S. der KampfM-GAVO ist durch die Realitäten längst überholt. Der Kampfmittelbeseitigungsdienst des Landes Sachsen-Anhalt war zum damaligen Zeitpunkt infolge Personalabbaus nach eigenen Aussagen kaum mehr als eine Behörde und beschränkte sich auf das Beseitigen aufgefundener Kampfmittel. Für großflächige Sondierungsleistungen für Dritte in Amtshilfe stand der Kampfmittelbeseitigungsdienst nicht zur Verfügung.

Somit waren die Sondierungen öffentlich auszuschreiben und an ein speziell ausgebildetes, geeignetes Unternehmen (§ 4 der KampfM-GAVO - 2. Satz) zu vergeben, welches die Sondierungsergebnisse dem Kampfmittelbeseitigungsdienst zur Freigabe vorzulegen hat.

Aus zeitlichen Zwängen hat sich die Stadt dafür entschieden die Herstellung der Kampfmittelfreiheit im Hauptbaulos (Los 3) mit auszuschreiben.

Am 14.03.2012 wurde im Stadtrat der Beschluss gefasst, den Ersatzneubau der Muldebrücke mit den in Aussicht gestellten Fördermitteln der EU-Strukturfondsperiode EFRE 2007 – 2013 zu realisieren. Der terminliche Zwang bestand darin, die Investition bis Ende 2014 abzuschließen. Es wurde eingeschätzt, dass der Zeitraum zwischen der Entscheidung für die Investition und damit Sicherung der Finanzierung und der erforderlichen Fertigstellung zur fristgerechten Inanspruchnahme der Fördermittel so knapp bemessen ist, dass mit einer vorgeschalteten Vergabe zur Schaffung der Kampfmittelfreiheit das Ziel nicht erreicht werden kann.

Eine Herauslösung der Leistungen Kampfmittelsondierung im Rahmen einer gesonderten Vergabe, hätte auch für diese Vergabe ein EU-Vergabeverfahren notwendig gemacht, da das 20%-Kontingent i. S. v. § 2, Abs. 6 VgV, zur Vergabe von Vorhabenteilen in nationalen Verfahren (Bagatellklausel) durch die Lose 1, 2, 4 und 5 nahezu ausgeschöpft war.

Ein EU-Vergabeverfahren ist wesentlich komplizierter und bietet viel mehr juristische Angriffsmöglichkeiten, als ein nationales Verfahren. Die Grundlage i. S. v. § 2 EG (5) VOB/A 2012 für die Ausschreibung der Bauleistungen des Ersatzneubaus – die Kampfmittelfreigabe des Baufeldes – wäre somit in absolut unbestimmbarer Ferne gerückt.

Selbst bei einem völlig störungsfreien Ablauf der Kampfmittelsondierung wäre die Kampfmittelfreiheit des Baufeldes bis zum Beginn des Vergabeverfahrens für die Hauptbauleistung (Los 3) nicht möglich gewesen. Die Genehmigung der Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns für bauvorbereitende Maßnahmen wurde mit Schreiben vom 31.05.2012 erteilt. Die Absendung der Ausschreibungsanzeige für das Hauptbaulos (Los 3) an das Amtsblatt der EU erfolgte am 09.08.2012. In diesem Zeitraum hätte keine Kampfmittelsondierung ausgeschrieben, vergeben, realisiert und für das Ausschreibungsverfahren zum Los 3 aufbereitet werden können.

Der größte Teil des Sondierungsgebietes lag im Bereich der Verkehrsanlage der B 185. Eine vorgezogene Sondierung im Bereich der unter Verkehr befindlichen Bundesstraße hätte aus Sicherheitsgründen eine u. U. mehrmonatige Vollsperrung der bestehenden Verkehrsanlage nach sich gezogen – auch im Hinblick des vorher nicht bestimmaren Aufwands für Öffnen und Schließen (fachgerechtes Wiederherstellen der B 185) der im Ergebnis der Sondierungen ermittelten Kampfmittelverdachtspunkte. Da Sondierungsergebnisse vorher nicht bestimmbar sind, hätte sich bei einer separaten Vergabe der KM-Sondierungen – abgesehen von den vehementen Eingriffen in den Straßenverkehr – letztendlich die gleiche Situation bezüglich des Leistungsumfangs und der Einflüsse auf den Gesamtablauf der Baumaßnahme eingestellt. Eine u. U. mehrmonatige Vollsperrung der B 185 wurde nie in Betracht gezogen, da dann im Umkehrschluss auch gleich der gesamte Ersatzneubau unter Vollsperrung der B 185 hätte stattfinden können und eine Behelfsumfahrung entbehrlich gewesen wäre. Allein die in den vergangenen Jahren seitens der Landesstraßenbaubehörde durchgeführten Instandhaltungsarbeiten (Deckenerneuerung) auf der B 185 zwischen Dessau und der BAB A 9, unter Maßgaben zur ständigen Aufrechterhaltung des Verkehrs belegen, dass eine Vollsperrung der B 185 in diesem Bereich mangels Alternativen (leistungsfähige Verkehrswege und Mulde-Querungen) aus verkehrsorganisatorischen Gründen nicht möglich ist.

Aus vorgenannten Gründen wurde entschieden, die Leistungen zur Kampfmittelfreigabe in die EU-Vergabe zum Los 3 zu implementieren. Diese Entscheidung war aus Sicht der Stadt die einzige Möglichkeit die EU-Fördermittel im Förderzeitraum verwenden zu können.

Der Landesrechnungshof bewertet das Handeln der Stadt im Zuge der Erlangung der Kampfmittelfreigabe als nicht wirtschaftlich, da die Beauftragung ohne wettbewerbliche Preisanfrage an einen Bieter erfolgte.

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile wurde die Herstellung der Kampfmittelfreiheit zum Bestandteil der europaweiten Ausschreibung der Bauleistungen für den Straßen- und Brückenbau einschließlich Behelfsumfahrung (Los 3). Aus fachlicher Sicht war diese Verfahrensweise die wirtschaftlich günstigste.

Auf Grundlage der Stellungnahme der unteren Gefahrenabwehrbehörde der Stadt wurden die auszuführenden Sondierungsmaßnahmen in der Ausschreibung formuliert. Die beauftragte Vertragsleistung, eine Oberflächensondierung des gesamten Baufeldes und eine Tiefensondierung an den Stellen, an denen in der Baugrund eingegriffen werden muss, wurde ausgeführt. Die Auswertung erbrachte jedoch nicht den erwarteten Erfolg, so dass umfangreichere zusätzliche Leistungen notwendig wurden.

Zu diesem Zeitpunkt war zu entscheiden, ob die zusätzlichen Leistungen an den vorhandenen Auftragnehmer direkt vergeben werden oder ob man ein erneutes Wettbewerbsverfahren vorbereitet und durchführt und eine deutlich längere Bauunterbrechung akzeptiert. Eine weitere deutliche Verzögerung war unbedingt zu vermeiden, da das Bestandsbauwerk beim Hochwasser 2013 zusätzlich so geschädigt wurde, dass eine weitere Tonnagebegrenzung angeordnet

werden musste und das Bauwerk zu versagen drohte. Nach Auffassung der Stadt war die Direktvergabe die wirtschaftlichste Lösung.

Der Vorwurf des fehlenden Wettbewerbs läuft insofern regelmäßig ins Leere, da die Bieter – in diesem Fall die Bau-ARGE – die Kampfmittelondierung nur in externer (Subunternehmer-) Leistung anbieten/ausführen und dabei im Rahmen der Angebotserstellung ihrerseits einen Wettbewerb vollziehen, um ein möglichst günstiges Gesamtangebot abgeben zu können.

Erfahrungsgemäß werden diese privatwirtschaftlichen Wettbewerbe viel härter geführt, als es der öffentlichen Hand aufgrund bestehender Regelungen gegeben ist.

Für die Bewertung sämtlicher Nachtragsleistungen wurde von der Stadt neben dem Kampfmittelbeseitigungsdienst des Landes Sachsen-Anhalt, zusätzlich ein externer Berater (IB Döring - Berlin) beigezogen, der sowohl in die Prüfung des Leistungsumfangs, als auch in die Preisverhandlungen eingebunden war. Im Ergebnis wurden – nach langwierigen Prüfungen/Verhandlungen – für die Nachtragsleistungen wirtschaftliche Preise ermittelt.

In Anbetracht der überschaubaren Zahl an Wettbewerbern auf diesem Markt, hätte ein externer Wettbewerb aller Voraussicht nach keine besseren Ergebnisse erzielt – im Gegenteil – es ist herauszustellen, dass die Verhandlungsergebnisse der Nachtragsleistungen auf der Urkalkulation des von der Bau-ARGE abgegebenen Angebotes (privatwirtschaftlicher Wettbewerb - sh. o.) basieren. Die verschlossene Urkalkulation liegt im Tiefbauamt vor und wurde im Rahmen der Nachtragsverhandlungen eingesehen.

Als Fazit aus der Problematik „Kampfmittelfreigabe“ werden zukünftig bei größeren Bauvorhaben in Kampfmittelverdachtsflächen, die entsprechende Kampfmittelfreigabe vor Beginn der Baumaßnahme (Ausschreibung) erwirkt. Zeitrahmen der Projekte, sowie die Beantragung finanzieller Mittel und ggf. dazugehöriger politischer Beschlüsse werden darauf ausgerichtet.

5. Fazit (Seite 48)

Mit der Entscheidung der Stadt, den Ersatzneubau der Muldebrücke (BW 11) im Zuge der B 185 als Ersatzvorhaben mit den in Aussicht gestellten EFRE-Fördermitteln aus der Strukturförderung 2007 – 2013 zu realisieren, wurden die damit einhergehenden zeitlichen und finanziellen Risiken in Kauf genommen. Im Nachhinein stellt der Landesrechnungshof erhebliche Mängel in der Projektplanung fest. Diese Feststellung kann nicht unkommentiert bleiben.

Ein Problemkomplex ergab sich in Vorbereitung der Ausschreibung. Bei der Erarbeitung der Ausführungsplanung und der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen wurde mangelnde Koordination und Kontrolle innerhalb der Planungs-ARGE deutlich. Nur mit hohem Verwaltungsaufwand konnten die erforderlichen Fachunterlagen eingefordert werden. Eingeschränkte Personalkapazitäten im Fachamt und der zeitliche Druck der Fördermittelverwendung hatten wesentlichen Einfluss auf die Kontrollmöglichkeiten des Auftraggebers bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen.

Unvorhersehbare Schwierigkeiten aus dem, im Risikobereich des Auftraggebers liegenden Baugrund, prägten im Weiteren die Baurealisierung. Fehlende bzw. falsche Informationen zu den Überresten aus alten Bauwerken bzw. dem vorhandenen Bestandsbauwerk brachten zusätzliche unvorhersehbare Mehraufwendungen. In diesem Kontext haben sich zusätzliche Probleme dadurch aufgetan, dass das verantwortliche Bauleitungspersonal der Planungs-ARGE mehrfach gewechselt hat und eine straffe, durchgängige Kontrolle und Überwachung der Investition schwer zu sichern war.

Da weder zu den erbrachten Leistungen noch zu den berechtigten Honoraransprüchen Einigung mit der beauftragten Planungs-ARGE erzielt werden konnten bereitete die Stadt den Vorgang im Hinblick auf eine u. U. juristische Auseinandersetzung vor. In diesem Zusammenhang

werden auch Sachverhalte behandelt, die Bestandteil des Prüfberichtes sind. Ziel ist dabei u. A. auch nicht berechnete Honoraransprüche zurückzuweisen bzw. unberechtigt gezahltes Honorar zurück zu fordern.

Aus heutiger Sicht ist ein umfassendes Projektmanagement mit entsprechend qualifizierten Personalressourcen im Fachamt unverzichtbar. Darüber hinaus erlangen vergaberechtliche Aspekte eine immer größere Bedeutung. Klare und möglichst effiziente Vergaberegeln innerhalb der Stadtverwaltung können Vergabedefizite eingrenzen und langwierige Entscheidungsprozesse verkürzen. Dazu gehört auch, dass das Leistungsspektrum der zentralen Vergabestelle optimiert und mit vergaberechtlich spezialisiertem Personal verstärkt wird.

Mit der Investition wurden ein neues Bauwerk und eine neue Verkehrsanlage am östlichen Stadteingang geschaffen, die allen baulichen, verkehrlichen und stadtgestalterischen Ansprüchen entsprechen. Während der Realisierung konnte der Bundesstraßenverkehr und auch der Anliegerverkehr ohne Probleme aufrechterhalten werden. Die Anforderungen der medientechnischen Ver- und Entsorgung fanden im Gesamtplan entsprechend Berücksichtigung. Insgesamt wurde eine sehr anspruchsvolle Investition trotz vielfältiger Probleme erfolgreich umgesetzt.