

Rechnungshof Rheinland-Pfalz Postfach 17-69 — 67327 Speyer

Stadt Mainz
Herr Oberbürgermeister
Michael Ebling
 Postfach 3820
 55028 Mainz

 Landeshauptstadt Mainz
 Oberbürgermeister

Postadresse
 Postfach 17 69
 67327 Speyer

Hausadresse
 Gerhart-Hauptmann-Straße 4
 67346 Speyer
 Tel. 06232 617-0
 Fax 06232 617-100

- 3. März 2016 / 1718

weiter an:

z. w. Veranl.	R.	Antwort Entwurf	Bericht	z. d. l. f. d. A.
---------------	----	-----------------	---------	-------------------

Termin:

*per Fax
d. S. = 4.3.
(nicht wieder nötig!)*

H. Herrmann

 Ihre Nachricht vom:
 6. Januar 2016

Ihr Zeichen:

 Name: Herr Herrmann
 Durchwahl: 06232 617-113

 Aktenzeichen:
 2-P-3003-22-23/2015

 Datum:
 01. MRZ. 2016

Sanierung des Rathauses Mainz

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

der Mainzer Stadtrat hat am 2. Dezember 2015 beschlossen, als Budget für die Sanierung des Rathauses einen Finanzrahmen von 50 Mio. € vorzugeben. Mit o. g. Schreiben haben Sie dem Rechnungshof mitgeteilt, dass in vorangegangenen Diskussionen u. a. mit dem Stadtrat, Fachbehörden, der Landesverwaltung und Vertretern des Rechnungshofs überschlägig geschätzte Gesamtkosten von 80 Mio. € für die vollständige Sanierung des Rathauses mit Jockel-Fuchs-Platz und Rheinufer herausgearbeitet worden seien. Zur Klarstellung erlauben Sie mir den Hinweis, dass der Rechnungshof weder an der Ermittlung dieses Betrags noch an den damit im Zusammenhang stehenden Diskussionen beteiligt war.

Dies vorausgeschickt ist zu dem derzeitigen Projektstand Folgendes zu bemerken:

1. Ausgangssituation, Finanzrahmen und Bauherrenverantwortung

Dem Rechnungshof liegen zwei Zuwendungsbescheide des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 2. Oktober 2014 für die Durchführung eines Ideenwettbewerbs und vom 24. August 2015 für die Erstellung einer Entwurfsplanung mit Kostenschätzung vor. Ausweislich des zuletzt genannten Bescheides bewilligte das Ministerium für die Erstellung einer Entwurfsplanung mit Kostenschätzung eine Zuweisung von 960.000 € als Höchstbetrag zur Anteilsfinanzierung aus dem Landeshauptstadtansatz (Kapitel 20 06 Titel 883 12). Die Maßnahme wurde im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen gem. § 18 Abs. 2 Nr. 3 LFAG aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig erklärt. In der dem Bescheid zugrunde liegenden baufachlichen Stellungnahme der Prüfgruppe ZBau des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung vom 21. Juli 2015 sind für die Baumaßnahme überschlägig geschätzte Gesamtkosten (Kostengruppen 100 bis 700) von rund 80 Mio. € brutto als Grundlage für die Ermittlung der zuwendungsfähigen Baunebenkosten für die Erstellung der Entwurfsplanung ausgewiesen.

Dieser Betrag setzt sich aus den folgenden im Einzelnen nicht weiter aufgegliederten Kostenansätzen zusammen:

- Sanierung des Rathauses - rund 65 Mio. €,
- Gestaltung des Jockel-Fuchs-Platzes - rund 8 Mio. €,
- Anbindung des Ensembles an das Rheinufer - rund 7 Mio. €.

Kostenrisiken und die Sanierung der Tiefgarage sind in den Kostenansätzen – soweit erkennbar – noch nicht berücksichtigt.

Auf welcher Grundlage der davon erheblich abweichende, vom Stadtrat beschlossene Finanzrahmen von 50 Mio. € ermittelt worden ist und welche baulichen Maßnahmen darin enthalten sind, hat die Stadt in ihrer Antwort auf unsere schriftliche Anfrage vom 22. Dezember 2015 nicht dargelegt.

Unsere Prüfungserfahrungen belegen, dass die Festlegung eines Baubudgets ohne eine vorhergehende sorgfältige und belastbare Kostenermittlung keine geeignete Grundlage für eine wirksame Kostenplanung und –steuerung darstellt und nicht die Gewähr für eine kostenstabile Projektdurchführung bietet. Der Rechnungshof rät daher davon ab, einen Finanzrahmen zu bestimmen, solange nicht

- Sanierungs- und Modernisierungsbedarf sowie Art, Umfang und Ursachen der vorhandenen Schäden durch eingehende technische Voruntersuchungen festgestellt worden sind,
- Sanierungsziele definiert und Untersuchungen zur Verbesserung der Flächeneffizienz durchgeführt worden sind,
- auf dieser Grundlage ein Raumprogramm mit qualitativen Bedarfsanforderungen erstellt worden ist,
- Risiken sorgfältig untersucht worden sind,
- eine Entwurfsplanung mit belastbarer Kostenermittlung vorliegt.

In diesem Zusammenhang machen wir auf die von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2015 herausgegebenen *Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen* aufmerksam, die auf umfangreiche Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe gestützte grundsätzliche Empfehlungen enthalten, wie die Verantwortlichen aktiv und frühzeitig Mängel vermeiden können und wie im Ergebnis das Baumanagement verbessert werden kann (Download unter www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen).

Der Rechnungshof teilt im Übrigen die in der fachlichen Stellungnahme der Prüfgruppe ZBau aufgeführten Bedenken hinsichtlich einer Generalplaner- und Generalunternehmer-Vergabe. Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass nach den Nrn. 6.2.3 und 6.3.2 der Verwaltungsvorschrift Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz der Vorrang der Fachlosvergabe gilt und Auftragsvergaben an Generalunternehmer grundsätzlich nicht zulässig sind. Soweit an derartige Vergaben die Erwartung geknüpft wird, die Projektverantwortung im Wesentlichen auf Dritte delegieren zu können, Risiken erheblich zu verringern und die Kostensicherheit sowie die Planungs- und Ausführungsqualität wesentlich zu verbessern, beruht dies u. E. auf eher unrealistischen Annahmen. Vielmehr ist es geboten, dass die Stadt ihre Bauherrenrolle nicht passiv durch eine weitgehende Delegation an Dritte, sondern aktiv als Führungs- und Steuerungsaufgabe in Bezug auf die Überwachung der Projektbeteiligten, die

Kostenplanung sowie die Einhaltung der sonstigen Projektziele fachkundig wahrnimmt. Dies setzt voraus, dass der Sanierungs- und Modernisierungsumfang unter Zugrundelegung strenger Maßstäbe auf das Notwendige mit dem Ziel einer behutsamen Bestandssanierung beschränkt wird, kostenrelevante Bedarfsannahmen, Anforderungen und Baustandards projektbegleitend einer sorgfältigen Prüfung unterzogen und, sofern sie wirtschaftlich nicht vertretbar sind, nicht akzeptiert werden. Die damit verbundenen grundlegenden Entscheidungen und Steuerungsfunktionen stellen nicht delegierbare Bauherrenaufgaben dar. Das heißt, sie dürfen nicht den mit der Planung Beauftragten oder sonstigen Auftragnehmern überlassen werden, sondern sollten der innerhalb des Stadtvorstands zuständigen politischen Führungsebene vorbehalten bleiben und erfordern weitergehende Überlegungen zu einer auf die Bauaufgabe zugeschnittenen Projektorganisation und einem projektbegleitenden Monitoring.

2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die baufachliche Stellungnahme, die Bestandteil des Zuwendungsbescheids vom 24. August 2015 ist, schreibt u. a. vor, dass „spätestens nach der Vorplanung (Leistungsphase 2 nach HOAI) auf der Grundlage einer belastbaren Kostenschätzung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß K 5 RL Bau zu erstellen ist und das Ergebnis mit den städtischen Gremien, dem Zuwendungsgeber (ISIM), dem Rechnungshof und der Baufachlichen Prüfbehörde (Prüfgruppe ZBau) zu besprechen ist, um die weitere Vorgehensweise festzulegen.“ Die Forderung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzustellen, geht auf eine Forderung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur zurück. Konkrete Vorgaben dafür, z. B. ein Berechnungsmodell und Kriterien für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Kulturdenkmals Mainzer Rathaus haben weder das Ministerium noch die Prüfgruppe ZBau in dem Zuwendungsbescheid oder der baufachlichen Stellungnahme festgelegt.

Vor diesem Hintergrund stellen sich u. a. die Fragen,

- nach welchen Kriterien die Wirtschaftlichkeit der Sanierung zu beurteilen ist und
- wie ein Berechnungsverfahren zu modellieren ist, das den spezifischen Gegebenheiten des Kulturdenkmals in geeigneter Weise Rechnung trägt.

Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht möglich, ohne dass sich die Beteiligten zuvor auf entsprechende Vorgaben und ein strukturiertes Verfahren verständigt haben. Der Rechnungshof schlägt in diesem Zusammenhang folgende Vorgehensweise vor:

Als Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Sanierungsprojekts eignen sich die Investitions- und Folgekosten eines vergleichbaren Neubaus und/oder des Umbaus einer bestehenden Immobilie als Referenzobjekt. Hierzu bedarf es keiner gesonderten kostenträchtigen und zeitintensiven Planung. Vielmehr können die Investitions- und Folgekosten auf Grundlage der in einem Raumprogramm nachgewiesenen Nutzflächen und geeigneter Kostenkennwerte ermittelt werden.

In einem weiteren Schritt ist das Ergebnis dieser Kostenermittlung einer abwägenden Wertung zuzuführen, die den haushalts- und denkmalrechtlichen Belangen Rechnung trägt. Auf dieser Grundlage gilt es, die Grenze der Erhaltungspflicht konkreter zu bestimmen. Dabei wäre es anzustreben, diese in Form eines Grenzwerts – prozentual bezogen auf die Kosten eines Referenzgebäudes – zu quantifizieren, wobei folgende Aspekte als Orientierung dienen können:

Generell wird im öffentlichen Hochbau die Sanierung von Bauwerken als unwirtschaftlich angesehen, wenn die hierfür voraussichtlich anfallenden Kosten mehr als 80 % der Kosten eines vergleichbaren Neubaus betragen.

Auf denkmalgeschützte Bauwerke lässt sich dieser Maßstab im Hinblick auf die gesetzliche Pflicht zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmälern nicht ohne weiteres übertragen. Die denkmalschutzrechtliche Erhaltungspflicht gilt jedoch nicht vorbehaltlos. Sie ist begrenzt durch das Kriterium der Zumutbarkeit. Die Erhaltung eines Kulturdenkmals ist als zumutbar anzusehen, *„wenn aufgrund der vorgefundenen durch Lage und Beschaffenheit des betreffenden Grundstücks und seiner – denkmalwerten – baulichen Ausnutzung und Inanspruchnahme geprägten Situationsgebundenheit die Kosten notwendiger Instandsetzungsmaßnahmen nicht höher sind als die Kosten eines neu zu erstellenden, den vorgefundenen Rahmen baulicher Ausnutzung und Größe seinerseits einhaltenden neuen Gebäudes.“*¹ In Anlehnung hieran wären 100 % der Baukosten eines Referenzgebäudes als Grenzwert anzusetzen.

In Anbetracht der gesteigerten Pflicht der öffentlichen Hand zur Erhaltung von Kulturdenkmälern, die sich sowohl aus der Landesverfassung als auch aus dem rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz ergibt, ist den Belangen des Denkmalschutzes gegenüber den fiskalischen Belangen im Rahmen einer Abwägung ein besonderes Gewicht beizumessen. Insofern wäre unter bestimmten Voraussetzungen auch eine im Einzelfall zu bestimmende moderate Überschreitung der Kosten eines Referenzgebäudes zu Gunsten der Erhaltung des Mainzer Rathauses als noch vertretbar hinzunehmen. Die Höhe dieser Überschreitung lässt sich nicht abstrakt pauschal bestimmen, sondern richtet sich nach der künstlerischen, kulturhistorischen oder geschichtlichen Bedeutung des jeweiligen Kulturdenkmals sowie nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune. Nach sorgfältiger Abwägung aller maßgeblichen Belange sollte ein prozentualer Grenzwert festgelegt und auf dieser Grundlage eine verbindliche Baukostenobergrenze ermittelt werden. Bei diesem Grenzwert, der nach Möglichkeit unterschritten werden sollte, handelt es sich weder um eine Budgetvorgabe noch um einen Ersatz für eine baufachlich fundierte Kostenermittlung, sondern ausschließlich um einen Maßstab zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Sanierungsprojekts. Wird die Baukostenobergrenze frühzeitig bestimmt, kann sie sich vorteilhaft auswirken, indem sie einen disziplinierenden Effekt auf die am Planungsprozess Beteiligten ausüben und kostentreibende Anforderungen zu Gunsten einer behutsamen Bestandssanierung eindämmen kann.

Sollte sich im Zuge der Planung herausstellen, dass die Baukostenobergrenze überschritten wird, sind Alternativen zu untersuchen, z. B. Umplanungen, Reduzierung von Baustandards und Nutzungsanforderungen oder als Ultima Ratio die Veräußerung des Objekts und die Unterbringung der Verwaltung an einem anderen Standort durch Anmietung, Neubau, die Herrichtung einer bestehenden Liegenschaft oder eine Kombination dieser Varianten.

Der Rechnungshof sieht es primär als Aufgabe der Stadt Mainz als Bauherrin an, entsprechende Vorarbeiten in Abstimmung mit der Bewilligungsbehörde und der Prüfgruppe ZBau zu leisten und Vorschläge zu präsentieren. Der Rechnungshof ist bereit, diese Vorschläge mit den Beteiligten in einem begleitenden Verfahren zu erörtern und - soweit erforderlich - zu prüfen.

¹ Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Denkmalschutz- und -pflegegesetzes vom 4. Dezember 2007, Landtagsdrucksache 15/1716, S. 17.

Sollten Sie mit der von uns empfohlenen Vorgehensweise nicht einverstanden sein, bitten wir die Gründe darzulegen und konkrete Vorschläge für ein Berechnungsmodell zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu unterbreiten.

Wir bitten, dem Stadtrat dieses Schreiben im Hinblick auf den von ihm vorgegebenen Finanzrahmen zur Kenntnis zu geben.

Um Stellungnahme bis zum 15. April 2016 wird gebeten.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, die Aufsichtsbehörde und die Prüfgruppe ZBau erhalten Abdrucke dieses Schreibens zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Für das Kollegium



Klaus P. Behnke
Präsident