

## **12. Umbau mit teilweiser Neugestaltung des Landeshauses**

**Der Architektenwettbewerb für den Entwurf des Plenarsaals des Schleswig-Holsteinischen Landtages stand unter der Vorgabe, einen transparenten Neubau für einen „Landtag zum Anfassen“ zu errichten. Unabhängig vom Ergebnis sind zur Durchführung der Gesamtmaßnahme kritische Anmerkungen zu machen.**

**So führten teilweise mangelhafte Vorbereitung und zusätzliche Nutzerwünsche dazu, dass bei vielen Gewerken „baubegleitend“ geplant werden musste. Infolgedessen wurde bei Vergaben oftmals der Vorrang des Offenen Verfahrens/der Öffentlichen Ausschreibung aus selbst erzeugter Zeitnot missachtet. Mit den Leistungen für den Umbau der Eingangshalle wurden „zeitsparend“ bereits für andere Leistungen engagierte Firmen freihändig beauftragt. Damit wurde das Vergaberecht bewusst umgangen.**

**Nachträge in großer Zahl überstiegen den Wert des Hauptauftrags nicht selten deutlich. Sie dienten auch dazu, schlicht vergessene Leistungen von teilweise erheblichem Umfang außerhalb des Wettbewerbs zu vergeben.**

**Die Energiebilanz des neuen Plenarsaals ist ernüchternd. Beim Architektenwettbewerb spielten energetische Gesichtspunkte keine Rolle. Die Genehmigung des Finanzministeriums erfolgte ohne vorherige Abschätzung der Baunutzungskosten. Mangels Messgeräten ist eine Verbrauchserfassung derzeit nicht möglich. Die Energieerträge der installierten geothermischen Kälteanlage und der photovoltaischen Solaranlage fallen bislang gerade halb so hoch aus wie bei der Entscheidung der Baukommission zugrunde gelegt.**

### **12.1 Prüfungsumfang**

Das Landeshaus ist in den Jahren 2001 bis 2004 nach einer längeren Vorplanungsphase für ca. 21,1 Mio. € umgebaut und um den Plenarsaalneubau erweitert worden. Die gesamte Baumaßnahme ist in 8 Teilvorlagen (TV) aufgeteilt worden, von denen der LRH die Sanierung der Fenster (1. TV), den Neubau Plenarsaal (2. TV), die Überbauung Nordhof (3. TV) und den Umbau der Eingangshalle, Pförtnerie (4. TV) mit einem Bauvolumen von insgesamt ca. 14,4 Mio. € geprüft hat.

Der Architektenwettbewerb für den Entwurf des Plenarsaals stand unter der Vorgabe, einen transparenten Neubau für einen „Landtag zum Anfassen“ zu errichten. Auch um festzustellen, ob dies in Einklang mit den gene-

rellen Zielen eines „nachhaltigen Bauens“<sup>1</sup> zu bringen war, hat der LRH die Berücksichtigung energetischer Gesichtspunkte sowie der Baunutzungskosten in seine Betrachtung einbezogen.

Der **Schleswig-Holsteinische Landtag** und die **Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH)** möchten festgehalten wissen, dass das Ziel der Gesamtmaßnahme - auf der Grundlage des ausgewählten Wettbewerbsentwurfs einen „Landtag zum Anfassen“ zu planen und zu realisieren - ihrer Auffassung nach erfolgreich überzeugend realisiert worden sei. Zur Steuerung des Gesamtprojekts sei unter Berücksichtigung der Belange von Landtag und Finanzministerium eine hochrangig besetzte Baukommission eingesetzt worden, die durch ihre Tätigkeit habe absichern können, dass die Gesamtmaßnahme konfliktfrei, kostensicher und in den vorgegebenen Terminen abgewickelt werden konnte.

## 12.2 **Architekten- und Ingenieurleistungen**

Für die 2. TV wurden die Architektenleistungen an den Wettbewerbssieger vergeben. Im Übrigen wurden die Architekten- und Ingenieurleistungen, gleich ob sie oberhalb des Schwellenwerts von 200.000 € nach der Vergabungsordnung für freiberufliche Leistungen oder unterhalb nach nationalem Vergaberecht im Wege eines Leistungswettbewerbs zu vergeben gewesen wären, nach Abstimmung der Zweigniederlassung Kiel der GMSH mit der Hauptniederlassung ohne jeglichen Wettbewerb an Einzelbüros vergeben. Damit wurde gegen die vergaberechtlichen Grundsätze des Wettbewerbs, der Chancengleichheit und der Transparenz verstoßen. Vergabevermerke lagen überwiegend nicht vor. Für spätere TV wurden in den meisten Fällen die bereits beschäftigten Büros im Wege von Anschlussaufträgen weiterbeschäftigt und somit andere Büros von jeder Chance auf einen Auftrag abgeschnitten.

Die **GMSH** begründet dies mit erheblichen Unsicherheiten, die insbesondere wegen der Änderung des Vergaberechts auch bundesweit in der Vergangenheit bestanden hätten. Unterhalb der Schwellenwerte habe sie das ihr vorgeschriebene Verfahren der freihändigen Vergabe durchgeführt. Seit Einführung des Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetzes 2004 sei durch interne Regelungen der GMSH sichergestellt, dass auch bei Verträgen mit Architekten und Ingenieuren das Vergaberecht strikt eingehalten werde.

Der **LRH** wiederholt, dass auch bei freihändigen Vergaben die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Chancengleichheit gelten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Nr. 22 dieser Bemerkungen.

Die Architekten- und Ingenieurverträge wurden regelmäßig erst geschlossen, nachdem Leistungen bzw. Leistungsteile bereits erbracht waren bzw. erbracht sein mussten. Die Vereinbarungen darüber, welche Honorarzonen zugrunde gelegt werden sollen, und über die Nebenkosten in den Architekten- und Ingenieurverträgen offenbarten eine erhebliche Unsicherheit der GMSH in der Anwendung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

### 12.3 Bauleistungen

#### 12.3.1 Vorbereitung - Bauherrenwünsche

Bei der Vorbereitung der einzelnen Maßnahmen waren bei allen 4 geprüften TV auf jeweils unterschiedlichen Planungsstufen Mängel festzustellen.

Bei der 1. TV existierte keine substanzielle Planung, es wurde vielmehr „baubegleitend“ geplant. Nachträge oder Vergaben außerhalb des Wettbewerbs waren die Folge.

Während der Bearbeitung der 2. TV wurden vom Bauherren nachträglich Erdsonden gewünscht. Dies sowie nicht ausreichend erkannte Probleme bei der Gründung und Wasserhaltung führten zu kostenträchtigen Nachtragsaufträgen.

In der 3. TV entstanden Mehrkosten, weil ein Fachingenieurbüro während der Planungsphase die erforderlichen Daten nicht lieferte.

Auch in der 4. TV mussten die Umplanungen des Bauherren „baubegleitend“ ausgeglichen werden, weil das endgültige Nutzungskonzept für die „Havana-Lounge“ erst während der Bauphase vorgelegt wurde.

Die **GMSH** ist der Überzeugung, dass für jeden Bauabschnitt die Planer die gebotene Planungstiefe auf Grundlage der Beschlüsse der Baukommission vorgelegt hätten. Hierbei wären beim Bauen im Bestand nicht vorhersehbare Einflüsse, Anpassungen zwischen den Definitionen der jeweiligen Baubedarfe und veränderte Zielvorgaben ebenso wie weitreichende Veränderungen in der Sicherheitsbeurteilung zu berücksichtigen gewesen. Eine mangelhafte Vorbereitung könne nicht festgestellt werden.

Der **LRH** kann nicht erkennen, dass die von ihm für die ersten 3 TV festgestellten Defizite Folgen der von der GMSH angeführten Umstände waren. Veränderte Zielvorgaben dürften den für die 4. TV monierten Umplanungen des Bauherren gleichzusetzen sein.

### 12.3.2 Vergaben

Die Vergaben der erforderlichen Bauleistungen entsprachen in der Mehrzahl der geprüften Fälle nicht dem Vergaberecht. Ausgangspunkt war wiederholt eine unzureichende Planung im Vorfeld. Die erforderlichen Leistungen wurden nicht hinreichend herausgearbeitet, was zwangsläufig zu nicht eindeutigen und erschöpfenden Leistungsverzeichnissen führte. Weitere Folge war, dass die Schätzungen der Vergabesummen erheblich von den Angebotssummen bzw. Auftragssummen abwichen und schließlich auch die abgerechneten Summen teilweise entweder deutlich über oder auch deutlich unterhalb der dem Auftrag zugrunde gelegten Beträge lagen.

Der Grundsatz des Offenen Verfahrens/der Öffentlichen Ausschreibung wurde in vielen Fällen missachtet. Soweit überhaupt aussagekräftige Vergabevermerke vorlagen, wiesen diese in aller Regel unzutreffende Begründungen für eine Abweichung von diesem Grundsatz auf. Tatsächlicher Grund für die Wahl der Freihändigen Vergabe bzw. der Vergabe von Aufträgen außerhalb jeglichen Wettbewerbs war i. d. R. selbst erzeugte Zeitnot.

Besonders herauszustellen ist in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise des Architekten und der GMSH zu Beginn der Maßnahmen der 4. TV. Auf Vorschlag des Architekten beauftragte die GMSH „zeitsparend“ freihändig Firmen, die bereits Aufträge für andere Leistungen erhalten hatten. Dies stellt eine bewusste Umgehung des Vergaberechts dar.

Auffälligkeiten im Rahmen der Wertung von Angeboten wurden selten hinreichend aufgeklärt, eine Dokumentation fehlte. Die Vergabevorschläge der beauftragten Architekten- und Ingenieurbüros hielten einer Überprüfung häufig nicht stand, wurden aber dennoch von der GMSH kritiklos übernommen und umgesetzt.

Die Zuschlags- und Bindefristen wurden mehrfach nicht eingehalten, Leistungen wurden mündlich vorab in Auftrag gegeben.

Die **GMSH** besteht darauf, dass sich ihr Vergabeverhalten strikt nach den Vergabevorgaben des öffentlichen Auftraggebers richtet habe. Danach seien bei Überschreiten der Schwellenwerte die Leistungen zu mind. 80 % des vorab geschätzten Leistungsvolumens im Rahmen von „Offenen Verfahren“ und max. 20 % im Rahmen von nationalen Verfahren zu vergeben gewesen, was bei der 2. und 3. TV eingehalten worden sei. Grundlage für die Berechnung der Wertgrenzen sei die voraus geschätzte Vergabesumme, nicht die spätere Abrechnung gewesen. Die Verträge seien im Grundsatz formgerecht, ohne Nachteile für das Land geschlossen worden.

Diese Stellungnahme geht auf die bewusste Umgehung des Vergaberechts im Zuge der 4. TV nicht ein. Im Übrigen weist der **LRH** darauf hin, dass die notwendige Schätzung der Vergabesummen infolge unzureichender Planung im Vorfeld erheblich fehlerhaft war, was die oben dargestellten Folgen hatte.

### 12.3.3 **Nachträge**

Nachträge waren bei der Mehrzahl der Aufträge in großer Zahl zu verzeichnen. Die Nachtragssummen überstiegen den Wert des Hauptauftrags nicht selten deutlich. Nachträge dienten auch dazu, eine unzureichende Planung im Nachhinein auszugleichen. Schlicht vergessene Leistungen von teilweise erheblichem Umfang wurden über Nachträge in Auftrag gegeben und damit dem Wettbewerb entzogen.

### 12.3.4 **Schlussrechnungen**

Die vorliegenden Schlussrechnungen waren teilweise nicht prüfbar, was aber nicht zur Zurückweisung führte. Die von den eingeschalteten Ingenieurbüros teilweise nur unzureichend geprüften Schlussrechnungen blieben von der GMSH unbeanstandet.

## 12.4 **Berücksichtigung energetischer Gesichtspunkte**

### 12.4.1 **Architektenwettbewerb**

Bei der Auslobung des Architektenwettbewerbs sowie der Entscheidung des Preisgerichts haben energetische Gesichtspunkte nach Aktenlage keine angemessene Rolle gespielt. Dies widerspricht dem wesentlichen Ansatz der Planungsleitlinie „Ökologisches Bauen“ von 1989, wonach ökologische und ökonomische Belange schon bei den ersten Schritten der Planung gleichwertige Berücksichtigung finden und der sparsame Umgang mit Energie absolute Priorität haben sollen.

**Landtagsverwaltung** und **GMSH** erklären, das Ergebnis des Architektenwettbewerbs spiegele eine Zusammenfassung der Beurteilungskriterien zwischen dem Willen zu einem transparenten „Landtag zum Anfassen“ und der Umsetzung der Grundsätze des Landes zum „ökologischen Bauen“ zumindest auf der Grundlage der damaligen gesetzlichen Vorgaben wider.

Der **LRH** hält die damals gestellten Anforderungen für nicht ausreichend, zumal das Land mit seinen Bauten energetisch eine Vorreiterrolle einnehmen wollte und will. Denn bereits vor dem Bau des neuen Plenarsaals war die Energieeinsparverordnung in das parlamentarische Abstimmungsver-

fahren eingebracht. Sie war in ihren wesentlichen, die Wärmeschutzverordnung 1995 - insbesondere auch aufgrund der seit Beginn der 90er-Jahre gerade von Schleswig-Holstein ausgehenden Initiativen<sup>1</sup> - erheblich verschärfenden Eckpunkten festgelegt und bekannt. Zudem war voraussehbar und vom Land ausdrücklich gewünscht, dass diese verschärften Anforderungen alsbald, also noch vor Fertigstellung des Plenarsaals, Rechtskraft erlangen.

#### 12.4.2 **Wärmeschutzverordnung 1995**

Es steht bislang nicht fest, ob für den fertig gestellten Neubau des Plenarsaals der Wärmeschutznachweis wenigstens nach der veralteten Wärmeschutzverordnung 1995 erfüllt ist. Denn bei der Bauausführung wurde nicht gefordert, die für die Nachweisführung entscheidende Wärmerückgewinnung so effizient auszulegen wie bei der Vorausberechnung unterstellt.

Die **GMSH** will noch durch ein gesondertes Gutachten nachweisen, dass die Wärmeschutzverordnung und die an die Wärmerückgewinnung zu stellenden Anforderungen eingehalten sind.

#### 12.4.3 **Energieeinsparverordnung 2002**

Ein Wärmeschutznachweis nach der im Februar 2002 in Kraft getretenen Energieeinsparverordnung - die um rd. 30 % höhere Anforderungen stellt als die Wärmeschutzverordnung 1995 - wurde für den im März 2003 fertig gestellten Plenarsaal nicht erbracht. Es ist eher zweifelhaft, dass dieser Neubau zeitgemäßen energetischen Forderungen genügt.

**Landtagsverwaltung** und **GMSH** führen aus, die neuen Vorgaben der Energieeinsparverordnung 2002 hätten unter Maßgabe des Baufortschritts ab einem bestimmten Zeitraum nicht mehr gänzlich berücksichtigt werden können. Grundsätzlich wären daher die Vorgaben einzuhalten gewesen, die bei der Genehmigung galten.

Nach Auffassung des **LRH** hätten die frühzeitig bekannten Anforderungen der kommenden Energieeinsparverordnung dem Architektenwettbewerb und der Genehmigungsplanung **vorangestellt** werden müssen. Denn Energieverbrauch und -kosten werden dominiert von der wärmetechnischen Auslegung des Baukörpers und sind mithin zu Beginn der Planungsphase im Wesentlichen festgelegt. Sie sind mit fortschreitender Pla-

---

<sup>1</sup> Vgl. u. a.: Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 20.1, sowie Energiebericht Schleswig-Holstein 1999, Tz. 3.4.1.1, Landtagsdrucksache 14/2178 vom 21.05.1999.

nung immer weniger beeinflussbar, nach Baubeginn nur noch unwesentlich.

#### 12.4.4 **Baunutzungskosten**

Das Finanzministerium hat die Finanzplanungsunterlage -Bau- für den Neubau des Plenarsaals genehmigt, ohne dass die Baunutzungskosten (einschl. Energiekosten) rechnerisch abgeschätzt waren. Daher war zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt, welche laufenden jährlichen Kosten für die Nutzung des Plenarsaals auf den Landeshaushalt zukommen. Da bis zum Herbst 2004 - 1½ Jahre nach der Nutzungsaufnahme - noch keine zur vorgeschriebenen Verbrauchserfassung geeigneten Messinstrumente installiert waren, sind die tatsächlichen laufenden Kosten für Wärme, Strom und Wasser auch heute noch nicht bekannt. Die Prüfung des LRH hat offenbar dazu geführt, dass die GMSH inzwischen Angebote für eine nachträgliche Messinstrumentierung für die Medienversorgung des Plenarsaals einholt.

**Landtagsverwaltung** und **GMSH** teilen mit, dass die Messinstrumente in den Parlamentssommerferien nachgerüstet werden sollen.

#### 12.4.5 **Erneuerbare Energien**

Die Energieerträge der installierten geothermischen Kälteanlage und der photovoltaischen Solaranlage fallen bislang nur etwa halb so hoch aus wie bei der Entscheidung der Baukommission für diese erneuerbaren Energien zugrunde gelegt.

Die absoluten bzw. spezifischen Investitionskosten waren erheblich höher als gegenüber der Baukommission prognostiziert. Dadurch sowie u. a. aufgrund des vergleichsweise niedrigen Energieertrags sind die errechneten Amortisationszeiten von 45 Jahren für die geothermische Kälteanlage und von 236 Jahren für die photovoltaische Solaranlage außergewöhnlich ungünstig.

**Landtagsverwaltung** und **GMSH** weisen darauf hin, dass mit der geothermischen Kälteanlage und der photovoltaischen Solaranlage das Bemühen des Parlaments dokumentiert werden sollte, mit innovativen Techniken die Energiegesamtbilanz zu verbessern. Sie halten eine Aussage über den Energiegewinn zum jetzigen Zeitpunkt für völlig verfrüht. Er könne erst nach mehreren Jahren über einen Mittelwert seriös dargestellt werden.

Die zugrunde gelegten Betriebsdaten umfassten bislang einen Zeitraum von rd. 16 bzw. 24 Monaten. Auch nach längerer Betriebsdauer sind keine wesentlich anderen Ergebnisse zu erwarten.