



LANDKREIS LÜNEBURG
RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

BERICHT

über die Prüfung der

Kostensteigerungen der "Arena Lüneburger Land"

Prüfer/in:

Herr NN

Herr NN

Frau NN

Herr NN

Herr NN

Inhaltübersicht

| | | |
|----------|---|----|
| 1. | Prüfungsauftrag | 4 |
| 2. | Prüfungsgegenstand | 4 |
| 3. | Prüfungsunterlagen | 7 |
| 4. | Durchführung der Prüfung | 7 |
| 5. | Prüfungsauftrag an das Rechnungsprüfungsamt | 8 |
| 5.1 | Beschluss des Kreisausschusses vom 25.03.2019 | 8 |
| 5.1.1 | Fragenkatalog 1.1 bis 1.5 | 8 |
| 5.1.1.1 | Ursachen der Kostensteigerung | 8 |
| 5.1.1.2 | Wer hat was getan bzw. unterlassen? | 16 |
| 5.1.1.3 | Leistungsphasen 1 – 5 | 18 |
| 5.1.1.4 | Ungenauigkeit der Bauplanung | 19 |
| 5.1.1.5 | Schuldhaftes Verhalten | 20 |
| 5.1.2 | Abschlussbericht der Akteneinsicht „Arena Lüneburger Land“ – Fragenkatalog zu 2.1 bis 2.13 | 23 |
| 5.1.2.1 | Kostenaufstellung vom 27.11. / 18.10.2018 | 23 |
| 5.1.2.2 | Beendigung des PPP-Modells | 26 |
| 5.1.2.3 | Bauherrenvertretung durch das Büro J1 | 27 |
| 5.1.2.4 | B2 | 28 |
| 5.1.2.5 | Bodengutachten | 36 |
| 5.1.2.6 | F1 | 38 |
| 5.1.2.7 | Mehrkosten durch Änderungswünsche von F1 | 41 |
| 5.1.2.8 | Betreibervertrag mit C1 | 42 |
| 5.1.2.9 | Verkehrskonzept | 48 |
| 5.1.2.10 | Eigengesellschaft / Betriebsgesellschaft | 49 |
| 5.1.2.11 | Vorsteuerabzug | 52 |
| 5.1.2.12 | Wechsel zu einer Event – Arena | 56 |
| 5.2 | Beschluss des Kreisausschusses vom 22.07.2019 (Antrag der CDU- Kreistagsfraktion vom 19.07.2019) | 59 |
| 5.2.1 | Fragenkatalog zu 14.1 bis 14.5 | 59 |
| 5.2.1.1 | Nochmalige Erhöhung der Dachlast, Statik | 59 |
| 6. | Schlussbemerkung | 63 |

Abkürzungen

| | |
|--------|--|
| A1 | Ingenieurbüro für Raumakustik |
| B1 | Büro für Bodenprüfungen |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| B2 | Beratungsfirma für Veranstaltungsstätten |
| B3 | Erstes Architekturbüro bis Leistungsphase 5 und einer der Architekten |
| C1 | Betreiber der Halle, Geschäftsführer Herr H. |
| D1 | Consultingfirma und Rechtsanwälte |
| EKR | Erster Kreisrat |
| ESTG | Einkommenssteuergesetz |
| E1 | Architekturbüro ab Leistungsphase 6, Ansprechpartner Herr J2 |
| F1 | Betreiberinteressent |
| H1 | Steuerberatungsgesellschaft |
| HOAI | Honorarordnung für Architekten und Ingenieure |
| I1 | Ingenieure für Haustechnik und deren Vorgängerfirma |
| I2 | Verkehrsplaner |
| J1 | Bauherrenvertreter und dessen Firma |
| Lph. | Leistungsphase |
| MI | Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport |
| NKomVG | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz |
| PPP | Public Private Partnership |
| S1 | Ursprünglicher Grundstückseigentümer und deren Geschäftsführer |
| TGA | Technische Gebäudeausstattung |
| S2 | örtlicher Volleyballverein, dessen Vorsitzender Herr B4 |
| VgV | Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) |
| VOF | Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (gültig bis 17.04.2016) |
| VOL | Verdingungsordnung für Leistungen |
| VOB | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen |
| W1 | Ingenieure für Statik |

Anlagen

| | |
|----------|--|
| Anlage 1 | Chronologie der Sitzungsvorlagen |
| Anlage 2 | Abschlussbericht der Akteneinsicht „Arena Lüneburger Land“ |
| Anlage 3 | Antrag der CDU-Kreistagsfraktion vom 19.07.2019 |
| Anlage 4 | Gesamtkostenübersicht vom 18.10.2018 |
| Anlage 5 | Gesamtkostenübersicht vom 27.11.2018 |

1. Prüfungsauftrag

Der Prüfungsauftrag ergibt sich aus § 154 Abs. 1 Satz 2 NKomVG. Der Kreisausschuss hat in der Sitzung vom 25.03.2019 das Rechnungsprüfungsamt mit einer Prüfung der Kostensteigerungen bei der Arena Lüneburger Land beauftragt.

2. Prüfungsgegenstand

Neben dem formulierten Prüfungsauftrag war insbesondere die Beantwortung folgender Fragen Gegenstand der Prüfung:

1. Beschluss des Kreisausschusses vom 25.03.2019:
 - 1.1. Wo liegen die möglichen Ursachen, die zu einer Kostensteigerung geführt haben?
 - 1.2. Wer hat was getan bzw. unterlassen?
 - 1.3. Waren die mit den Leistungsphasen 1 – 5 dem Landkreis Lüneburg übergebenen Unterlagen vollständig?
 - 1.4. Gab es Ungenauigkeiten in der Bauplanung und wenn ja, wo liegen sie?
 - 1.5. Sieht das RPA innerhalb oder außerhalb der Verwaltung ein schuldhaftes Verhalten?

Weiterhin wurde beschlossen, den Prüfungsumfang um die Fragen zu ergänzen, die sich aus dem Abschlussbericht der Akteneinsicht „Arena Lüneburger Land“ (Stand 31.03.2019) ergeben würden (vgl. Anlage 2). Bei drei Themenkomplexen wurden keine Fragen formuliert. Diese Punkte wurden bei der Prüfung ebenso berücksichtigt. Im Einzelnen handelt es sich um:

2. Kostenaufstellung vom 27.11. / 18.10.2018 (vgl. Anlagen 4 und 5):
 - 2.1. Hat der Architekt die entsprechenden Mehrkosten vor dem 27.11. an die Kreisverwaltung weitergegeben, und wenn ja, wann und auf welchem Wege?
 - 2.2. Warum hat sich die Summe aus bepreisten Leistungsverzeichnissen geändert, obwohl im Begleitgremium am 18.10. berichtet wurde, dass diese für die Kostengruppen 300 und 400 aktuell vorliegen?
 - 2.3. Sind die in der Verwaltungsvorlage dargestellten Beträge, die bei einer Ablehnung am 17.12.2018 „verloren“ gewesen wären, zutreffend?
3. Beendigung des PPP – Modells
 - 3.1. – ohne Fragen –
4. Bauherrenvertretung durch das Büro J1
 - 4.1. Warum hat Herr J1 seine Aufgaben als Bauherrenvertreter ab Anfang 2018 nicht mehr vollumfänglich wahrgenommen?
 - 4.2. Warum wurde er dennoch weiterhin in dieser Funktion gehalten und bezahlt?

- 4.3. Warum wurde nicht spätestens im Verlauf des Jahres 2018 die vorhandene fachliche Lücke bei der Projektleitung anderweitig ersetzt?
5. B2
 - 5.1. Auf welcher Grundlage und mit welchem Auftrag war die Beratungsfirma B2 tätig?
 - 5.2. Warum und mit welchem Ziel wurde der Businessplan überprüft?
 - 5.3. Hat die Firma durchgehend die Interessen des Landkreises vertreten?
6. Bodengutachten
 - 6.1. War das Gutachten bekannt und wer hat die Nacharbeiten veranlasst?
 - 6.2. Warum wurde der Boden nicht ausreichend und frühzeitig untersucht, obwohl das Bauvorhaben auf einem bereits genutzten Gewerbegrundstück realisiert werden sollte?
7. F1
 - 7.1. War die Ausschreibung des ersten Betreibervertrages rechtmäßig?
 - 7.2. Inwieweit waren Nachverhandlungen vom Ergebnis der Submission gedeckt und warum wurde die Planung den Wünschen von F1 angepasst, wenn sich aus der Ausschreibung doch letztlich keine Rechtsfolgen ergaben?
 - 7.3. Warum wurde die Politik nicht umgehend nach dem 20.02.2018 über den Ausstieg von F1 und die genauen Gründe dafür informiert?
 - 7.4. Warum wurde es versäumt, auf der Grundlage der Zahlen von F1 die Erwartungen an Besucherzahlen und möglichen Events kritisch zu hinterfragen?
 - 7.5. In welcher Höhe sind durch die schleppenden Vertragsverhandlungen Mehrkosten durch steigende Baupreise entstanden bzw.
 - 7.6. Inwieweit ist die Aussage zutreffend, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Halle nur auf der Grundlage der Erkenntnisse während der Verhandlungen mit F1 möglich ist?
8. Mehrkosten durch Änderungswünsche von F1
 - 8.1. Warum wurden während der Verhandlungen Zusagen gemacht, ohne vorher die finanziellen Folgen zu ermitteln?
 - 8.2. Was war Grundlage für die Aussage zu den Mehrkosten im Kreisausschuss am 20.11.2017?
9. Betreibervertrag mit C1 GmbH
 - 9.1. Auf welcher wirtschaftlichen Grundlage beruhen die im Vertrag festgelegten Zahlen für durchzuführende Events?
 - 9.2. Angesichts der erheblichen Kostensteigerungen im Bereich Veranstaltungstechnik: War die Anlage zum Vertrag (Inventarverzeichnis) Grundlage für die Ausschreibung?
 - 9.3. Warum waren Nachverhandlungen erforderlich?

10. Verkehrskonzept

- 10.1. Ist sichergestellt, dass das nunmehr in Arbeit befindliche Verkehrskonzept die Untersuchungen und Lösungsansätze in Korrespondenz zu den erwartenden Nutzungszahlen erarbeitet?

11. Eigengesellschaft / Betriebsgesellschaft

- 11.1. – ohne Fragen –

12. Vorsteuerabzug

- 12.1. – ohne Fragen –

13. Wechsel zu einer Event – Arena

- 13.1. Ergänzende Fragestellung im Kreisausschuss am 17.06.2019:
Ob bzw. wann wurde ein Wechsel von einer Sport- und Veranstaltungshalle zu einer Event – Arena beschlossen?

Der Prüfungsauftrag wurde in der Sitzung des Kreisausschusses am 22.07.2019 um die Beantwortung weiterer Fragen, die sich aus dem Antrag der CDU-Kreistagsfraktion vom 19.07.2019 (vgl. Anlage 3) ergeben, durch Beschluss ergänzt.

14. Beschluss des Kreisausschusses vom 25.03.2019:

- 14.1. Woraus genau bzw. aus welcher Anlage des Betreibervertrages ergibt sich die Verpflichtung des Landkreises, die Dachlast nochmals zu erhöhen?
- 14.2. Wer hat konkret den Auftrag erteilt und warum wurde das Problem einer neuen Statik nicht angemessen berücksichtigt?
- 14.3. Warum wurde die Inventarliste, die, anders als es im Vertragstext den Anschein hatte, wesentliche Auswirkungen auf die Kosten hatte, dem Kreistag nicht mit den erforderlichen Erläuterungen vor dem Beschluss zur Verfügung gestellt?
- 14.4. Wenn die Erhöhung der Dachlast nach der Submission beauftragt wurde: Ist die Inventarliste nach dem Beschluss des Kreistages aufgrund von Nachverhandlungen ergänzt bzw. geändert worden?
- 14.5. Wenn ja, wer hat das veranlasst und warum wurde die Politik nicht informiert?

3. Prüfungsunterlagen

Für die Prüfung wurden zugrunde gelegt:

- Aktendokumente
- Verträge, Vertragsentwürfe
- Mail-Account, Mailarchiv des EKR
- Gerichtsurteile
- Sitzungsprotokolle
- Haushaltspläne 2016, 2017 und 2018 des Landkreises Lüneburg
- Auswertungen des Buchungssystems INFOMA New System
- Gutachterliche Bewertungen externer Fachanwälte

4. Durchführung der Prüfung

Die Durchführung der Prüfung gestaltete sich von Beginn an als schwierig. Viele Entscheidungsprozesse konnten nur schwer, teilweise nicht nachvollzogen werden, da wichtige Sitzungen, z. B. die des Begleitgremiums, oder Gesprächsrunden, nicht durchgängig protokolliert wurden.

Ebenso fehlen in vielen Fällen Antworten auf z. B. per E-Mail gestellte Fragen, Gesprächsvermerke bei vermutlich mündlich getroffenen Absprachen und dergleichen.

Akten wurden nicht durchgehend, und wenn, dann eher grob nach sachlichen Gesichtspunkten geführt. Generell wurden Vorgänge vorrangig nach zeitlichen Gesichtspunkten abgeheftet. Dies erschwerte die zeitnahe Beantwortung der Fragen zusätzlich.

Der zur Verfügung gestellte Mail-Account, der auch Gegenstand der Prüfung durch Vertreter der Politik war, ist lückenhaft. Auch bestand zunächst eine generelle Lücke für den Zeitraum vom 24.07. bis 23.12.2017. Durch die Möglichkeit, auf das Mailarchiv des EKR zugreifen zu können, wurde diese Lücke am 17.06.2019 geschlossen.

5. Prüfungsauftrag an das Rechnungsprüfungsamt

5.1 Beschluss des Kreisausschusses vom 25.03.2019

5.1.1 Fragenkatalog 1.1 bis 1.5

5.1.1.1 Ursachen der Kostensteigerung

Frage 1.1:

Wo liegen die möglichen Ursachen, die zu einer Kostensteigerung geführt haben?

Um mögliche Ursachen für die Kostensteigerung beim Bau der Arena Lüneburger Land herauszufinden, wurden die bisherigen „Leistungen“ in 3 Handlungsabläufe (Stränge) aufgeteilt.

Der erste Strang beinhaltet die Projektbasis von dem beabsichtigten PPP-Verfahren über den Bauantrag bis hin zur Genehmigung des 2. Nachtrags zur Baugenehmigung.

Der zweite Strang enthält die Entscheidungen des Landkreises Lüneburg als Bauherr aufzutreten und beginnt mit dem Kreistagsbeschluss zur Beendigung des PPP-Verfahrens in 2016 und endet mit dem Abschluss des Betreibervertrages mit der C1 im Dezember 2018.

Als dritter Strang wird die Kostenentwicklung über den gesamten Zeitraum von 2016 bis März 2019 dargestellt, also vom PPP-Verfahren bis zu den aktuellen Kostenansätzen.

In den Handlungssträngen sind einzelne „Meilensteine“ mit den folgenden Inhalten fixiert:

Handlungsstrang 1

- 1 Am 12.07.2016 wird der Bauantrag für den Neubau einer Sportarena von der S1 eingereicht. Der Bauantrag beinhaltet eine Planung, die Ihren Ursprung in einer Besprechung vom Frühjahr 2016 zwischen dem Planungsbüro B3, der S1, Herrn B4 von der S2 und Herrn H. von der C1 hatte. Der Schwerpunkt der Planung liegt auf einer wettkampfgerechten Sporthalle für die Volleyballer der S2 mit ca. 3.500 Zuschauern und der Möglichkeit, dort auch andere Eventveranstaltungen durchzuführen. Im Rahmen dieses Bauantrages wird auch die Verlegung der Garderobe in das Untergeschoss als 1. Nachtrag mit abgearbeitet.
- 2 Der Bauantrag vom 12.07.2016 wird mit Datum vom 26.04.2017 genehmigt. Die Genehmigung ist an den Bauherren, die S1, gerichtet.
- 3 Am 12.06.2017 hat der Landkreis Lüneburg mit notariell beurkundetem Vertrag das Baugrundstück einschließlich eines „laufenden Projektes zur Realisierung einer multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle“ gekauft. Bestandteil des Kaufgegenstandes ist auch die Planung des Architekten B3 (incl. Fachplanung und Tragwerksplanung) bis zur Lph. 5 HOAI.
- 4 Der Landkreis Lüneburg zeigt gegenüber der Baugenehmigungsbehörde am 21.08.2017 offiziell an, dass er ab jetzt Bauherr für die „Arena“ ist.

- 5 Mit Datum vom 09.02.2018 wird der 2. Nachtrag zum Bauantrag eingereicht. Die Information ist der Genehmigung entnommen. Wesentliche Änderungen sind die Vergrößerung des VIP-Bereiches, die neue Anordnung der Küche und die Dachanhebung über dem Bühnenbereich, zu der die geprüften Unterlagen aber keine detaillierten Informationen enthalten. Die Änderungen basieren auf dem Ergebnis der Zuarbeit der Firma F1 auf der Grundlage des vorangegangenen Vergabeverfahrens.
- 6 Am 29.10.2018 wird der 2. Nachtrag genehmigt.
Für die hier genehmigten Änderungen liegt die Statik und somit auch die Prüfstatik im Sommer 2019 noch nicht abschließend vor.

Damit endet der erste Handlungsstrang für den zu prüfenden Zeitraum.

Handlungsstrang 2

- 7 Am 22.08.2016 beschließt der Kreistag gemeinsam mit dem Rat der Hansestadt, im Rahmen eines PPP-Verfahrens eine wettkampfgerechte Sporthalle durch die S1 errichten zu lassen.
Zur Basis der Planung wurde bereits im Meilenstein 1 ausgeführt, da der Bauantrag bereits eingereicht ist.
Gemäß Vertrag soll die S1 verpflichtet werden *„die Halle nach den anerkannten Regeln der Technik zum jetzigen Zeitpunkt herstellen zu lassen und dafür Sorge zu tragen, dass normgerechte Baustoffe verwendet werden.“* ... *„Änderungen an der Planung und Ausführungsart, den vorgesehenen Baustoffen und Einrichtungsgegenständen behält sich die S1 vor, soweit sie auf behördlichen Auflagen beruhen, zur Erreichung des vereinbarten Zweckes notwendig sind oder ein sonstiger triftiger Grund vorliegt. Sie dürfen sich jedoch nicht wert- oder gebrauchsmindernd auswirken und müssen dem Landkreis Lüneburg und der Hansestadt Lüneburg zumutbar sein.“*
Weitere Angaben zur Größe, Standards, Qualität der Ausstattung und Ausführung werden nicht festgelegt. Diese Festlegungen sollen von der S1 im Laufe der Maßnahme festgelegt werden.
- 8 Mit Datum vom 07.11.2016 gibt es das erste Konzeptpapier in dem der Ausstieg aus dem PPP-Verfahren fixiert wird. Hier werden grob die weiteren Schritte dargelegt: *– Vertrag mit der Stadt schließen – Vorlage und Prüfung der Architektenplanung mit Einverständniserklärung des Architekten – Ausschreibung Betreiber – Haushalt anpassen – Grundstück kaufen – Architekten beauftragen.* Der neue Architektenauftrag sollte ab Lph. 5 erfolgen.
- 9 Mit Datum vom 19.12.2016 beauftragt der Kreistag den Landrat zu prüfen, ob und zu welchen Bedingungen der Landkreis Lüneburg als Bauherr der multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle „Arena Lüneburger Land“ auftreten kann.
In der Folge wird mit leichten Änderungen am 06.03.2017 vom Kreistag beschlossen, dass der Landkreis Lüneburg als Bauherr auftritt.

- 10 Um zügig voran zu kommen wird bereits am 21.12.2016 / 02.01.2017 Kontakt mit der Beratungsgesellschaft B2 aufgenommen, um hier dringend die Ausschreibung für den Betreiber zu erstellen.
- 11 Am 17.01.2017 / 24.01.2017 / 09.03.2017 ist fixiert, dass das Architektenbüro J1 den Landkreis Lüneburg unterstützt und hier insbesondere die vorhandene Planung prüfen soll, damit am 06.03.2017 dem Kreistag konkrete Fakten und Zahlen vorgelegt werden können und dieser nicht die „Katze im Sack“ kauft. Aus dem Mailverkehr (EKR an das Büro J1) wird hierzu aber auch deutlich das keine konkreten Planungsvorgaben existieren. *„Die unvermeidbare Schwierigkeit besteht darin, dass es kein dokumentiertes Anforderungsprofil gibt und wir dies auch nicht nachholen können. Praktisch gesetzt ist der finanzielle Rahmen ... dafür möchten wir eine möglichst gute Halle als multifunktionale Sport- und Veranstaltungshalle.“*
- 12 Im 1. Quartal 2017 werden die bisher vorliegenden Unterlagen von der B2 und dem Büro J1 geprüft. Hierzu gab es Treffen in Vechta und Lüneburg und das Ergebnis ist in einer Mail vom 18.04.2017 von der Firma B2 festgehalten:

„Nach meiner Einschätzung liegt es nicht im Interesse des Architekturbüros B3, die Planung nach HOAI auszuführen. Einer der maßgeblichen Gründe hierfür scheint darin zu bestehen, dass das Projekt in Vechta von einem privaten Investor in Auftrag gegeben, geplant und gebaut wurde. Planung und Ausführung beruhten hierbei nicht auf der Grundlage von HOAI. Die Forderung seitens Lüneburg, die Planung nunmehr nach HOAI auszuführen, bringt B3 in eine missliche Lage. Ich habe nach meinen letzten Gesprächen mit Herrn B3 den Eindruck gewonnen, dass seine ursprüngliche Idee darin bestand, die Planung von Vechta für die neue Lüneburg - Arena zu übernehmen und lediglich in seinem Nutzungsprofil den Gegebenheiten von Lüneburg anzupassen, jedoch in den baulichen Veränderungen nur, soweit dies die grundsätzlichen baulichen Genehmigungen und Brandschutzanforderungen nicht gefährdet (in Frage stellt). Das Dilemma besteht darin, dass viele Planungsleistungen, wie sie in den einzelnen Leistungsphasen der HOAI definiert sind, nie erbracht wurden.

Das Problem: Die Schublade, in der sich die seitens Lüneburg geforderten Planungsleistungen der LPH 2, 3 und 4 nach HOAI befinden sollten, ist leer.

Erschwerend kommt das bis heute nicht geschlossene Vertragsverhältnis zwischen S1 und B3 hinzu, was in der Konsequenz bedeutet, dass es auch keinen Vertrag zwischen B3 und seinem technischen Planer I1 gibt.

I1 seinerseits hat bei der Planungsbesprechung in Vechta ganz klar zum Ausdruck gebracht, dass „die von uns eingeforderten Planungsunterlagen der Lph. 2 – 4 in weiten Teilen nicht existieren und man bis zu einer schriftlichen Beauftragung auch nichts in dem Projekt unternehmen wird. Der zeitliche Aufwand für die Erstellung der fehlenden Planungsunterlagen würde nach einer Beauftragung mind. 21 Wochen in Anspruch nehmen.

Aus diesem Grund scheint Herr B3 auf Zeit zu spielen. Er weiß um den politischen Druck und den Willen, zeitnah mit der Umsetzung des Projektes zu beginnen. Je mehr Zeit verstreicht, ohne dass er konstruktiv, kooperativ und ziel führend in dem Projekt mitwirkt, umso mehr bringt es eine der Seiten unter Druck. Entweder wird der politische Druck irgendwann so groß, dass man auf die laut HOAI geforderten Planungsleistungen verzichtet und mit dem Bau wie geplant im August beginnt oder aber der Baubeginn verzögert sich, weil die geforderten Planungsleistungen bis dahin nicht erbracht wurden.“

Der von der S1 und dem Büro B3 eingeschlagene Weg wird von den Planern nicht verlassen und daher entstehen große Probleme bei der Umsetzung einer HOAI-konformen Leistung.

Von der B2 wird eine deutliche Festlegung durch den Bauherren eingefordert.

In der oben zitierten Mail wird auch auf ein Schreiben von Herrn B3 an den Landrat und den Oberbürgermeister hingewiesen, in dem er seinen Unmut über die neue Situation kundtut.

*„Sehr geehrter Herr Nahrstedt,
sehr geehrter Herr NN,*

wir haben im Auftrag von Herrn S1 die Arena-Planung bisher in sehr vertrauensvoller und konstruktiver Zusammenarbeit mit Herrn NN und den uns zugewiesenen evt. späteren Nutzungspartnern zu einem sehr guten Arena - Konzept durchgearbeitet. Eingeflossen sind auch viele Erfahrungen anderer Arena Betreiber. Unter Beteiligung unserer Fachplaner und der guten Zusammenarbeit mit ihren Mitarbeitern in den beteiligten Ämtern dürften wir in Kürze die Genehmigung erwarten. Die im Genehmigungsverfahren erteilten Auflagen (z. B. Brandschutz, Schallschutz, Entwässerung etc.) und Anregungen (Garderobe im KG) sind bereits in die Ausführungsplanung eingearbeitet und in die aktuelle Kostenberechnung eingeflossen.

...

Seit November sind diese Planungsarbeiten durch den Landkreis gestoppt und mit Herrn NN ist ein Projektentwickler / Koordinator eingebunden.

...

Hierzu soll nun der vorliegende, genehmigungsreife Entwurf grundlegend überdacht, ergänzt oder evt. neu konzipiert werden.

Dies stellt sich uns völlig überflüssig dar, da wir doch im Vorfeld mit kompetenter Beratung und Erfahrung eine sehr gute Lösung gefunden haben ...

...

Unser Büro und unsere Fachplaner als Partner würden diesen neuen Gegebenheiten mit den zusätzlichen umfangreichen Planungsdiskussionen und Dokumentationen ungern folgen ...“

- 13 Im 1. Quartal 2017 erfolgt eine nationale öffentliche Ausschreibung des Betreibers als Konzessionsvertrag über 5 Jahre. Es gibt 2 Bewerber, nur ein Angebot ist wertbar (F1 GmbH). Submissionstermin ist der 06.03.2017. In den Folgemonaten wird mit der Firma F1 über den Betreibervertrag gesprochen. Da gemäß Ausschreibung auch eine Mitwirkung an der Planung gefordert ist, werden in diesen Runden auch technische Ausstattungsdetails verhandelt.
- 14 Zur Vorbereitung eines Gesprächstermins am 03.11.2017 wird von F1 am 29.10.2017 eine „Wunschliste“ der erforderlichen Änderungen übermittelt. Inhalte sind im Wesentlichen die Erhöhung der Dachlast auf 40 t, die Vergrößerung der lichten Höhe über der Bühne auf 12,50 m, größere Lagerkapazität, Tageslicht für den VIP-Bereich und der Einbau von Küchen.
- 15 Mit Datum vom 11.01.2018 gibt es eine Inventarliste die von der B2 , unter Berücksichtigung der Zuarbeit der Firma F1, erstellt wurde und in der die erforderliche Einrichtung auf den Bauträger, den Betreiber und die Volleyballer aufgeteilt wird. In dieser Liste ist die Büroeinrichtung und die Komplettausstattung einer professionellen Küche dem Betreiber zugeordnet.
- 16 Das Büro E1 ist seit dem 3. Quartal 2017 in das Arena-Projekt eingestiegen. Submission des EU-offenen Verfahrens war am 27.06.2017. Der Auftrag wurde am 31.07.2017 erteilt.
Das Büro E1 ist mit der Lph. 6 – 9 beauftragt und steht damit in der Verantwortung, die Arena termingerecht auszuschreiben und zu errichten. In der 4. Planungsbesprechung (PB) am 04.01.2018 wird dokumentiert, dass immer noch keine abschließende Planung der Lph. 5 vorliegt und die weiteren Projektbeteiligten (Architekt, TGA-Planer und das Büro J1 als Bauherrenvertreter) versuchen massiv in die Koordinierungsleistungen vom Büro E1 einzugreifen, die für ihre Leistungserbringung die zu 100% abgeschlossene Ausführungsplanung der Lph. 5 benötigen, um mit den Ausschreibungen starten zu können.
Die Koordinierung der Gesamtplanung ist nicht eindeutig geregelt und Herr J1 als Bauherrenvertreter nimmt diese Rolle nicht eindeutig wahr. Es wird dringend gefordert, hier die notwendigen Strukturen zu schaffen.
- 17 Im Frühjahr 2018 (21.02.2018 / 23.04.2018) zieht sich die F1 GmbH aus dem Arenaprojekt zurück. Der Kreistagsbeschluss hierzu erfolgt am 23.04.2018. Die Firma F1 hat sich länger als ein halbes Jahr in die Gestaltung der Arena eingebracht und auch maßgebliche Änderungen bewirkt. Trotz des Ausstiegs ist dadurch keine direkte Verzögerung entstanden, der hinsichtlich der Kostenentwicklung im Bausektor (Hochkonjunktur) nachweisbar zu höheren Kosten geführt hat. Die fehlende Ausführungsplanung durch das Büro B3 hat bis zu diesem Zeitpunkt die Einleitung der Ausschreibung verhindert.
- 18 Erst am 14.05.2018 beantragt der Haustechnikplaner, das Büro I1 (vormals I1), die Abnahme für die von ihm fertiggestellte Ausführungsplanung, die nun für die anstehende Ausschreibung abgeschlossen sein soll.

- 19 Am 24.09.2018 beschließt der Kreistag die Vergabe des Betreibervertrages an die C1. Die Leistung wurde EU-weit, im offenen Verfahren ausgeschrieben und hatte mit der C1 lediglich nur einen Bewerber, der Interesse an dem Betrieb der Arena anmeldete. Der Vertrag wird am 31.12.2018 unterschrieben.

Die Betrachtung der Meilensteine im 2. Handlungsstrang enden mit diesem Beschluss des Kreistages.

Handlungsstrang 3

In diesem Handlungsstrang wird die Kostenentwicklung aufgezeigt. Die ersten Meilensteine resultieren aus den Kostenermittlungen vom Büro B3, da die genauen Details zu den Kosten nicht vom RPA ermittelt werden können.

- 20 Kostenberechnung nach DIN 276 vom 22.03.2016
Gesamtkosten netto ohne Grundstück: 8.098.440,00 €
- 21 Kostenberechnung nach DIN 276 vom 08.12.2016
Gesamtkosten netto ohne Grundstück: 9.112.760,00 €
- 22 Kostenberechnung nach DIN 276 vom 13.04.2017
Gesamtkosten netto ohne Grundstück: 10.254.418,00 €
Die Kosten sind einer Aufstellung des FD 35 zum Arenaprojekt entnommen, in der die Kostenberechnung vom Büro B3 aufgeführt ist.
- 23 Kostenberechnung nach DIN 276 vom 31.05.2017
incl. der Mehrkosten aufgrund der Ergänzungen vom 13.04.2017
Gesamtkosten netto ohne Grundstück: 10.254.418,00 €
- 24 Am 10.01.2018 wird die Kostenberechnung vom 31.05.2017 als aktuelle Kostenberechnung nach DIN 276 mit den Bruttowerten (incl. USt) übermittelt.
Gesamtkosten netto ohne Grundstück: 10.254.418,00 €
- 25 Die Kostenberechnung vom 31.01.2018 wird am 12.02.2018 übermittelt, sie endet wieder mit einer Nettosumme:
Gesamtkosten netto ohne Grundstück: 11.270.211,98 €
- 26 Die Gesamtkostenübersicht von E1 vom 18.10.2018
endet mit einer Gesamtsumme von netto 14.364.469,50 €,
zuzüglich der Kosten für das Grundstück, der Hausanschlüsse und zusätzlicher
Nebenkosten ergeben sich hier die 16.600.000,00 €,
die die Basis der im Kreistag am 17.12.2018 genannten Kosten darstellt.
- 27 Die Gesamtkostenübersicht von E1 vom 27.11.2018
endet mit einer Gesamtsumme von **netto** 17.986.005,22 €
einschließlich Grundstück und sonstige Nebenkosten.

Über die Abweichungen zur Gesamtkostenübersicht vom 18.10.2018 in Verbindung mit der Kreistagssitzung am 17.12.2018 wird bereits an anderer Stelle im Bericht ausführlich Stellung genommen.

- 28 Die Gesamtkostenübersicht vom 13.03.2019 des Fachdienstes 35 (Gebäudewirtschaft) endet mit Gesamtkosten in Höhe von **brutto** 25.767.303,82 €
Die Gesamtkosten enthalten die Kosten für das Grundstück, die Erschließung, Nachträge und erwartete Mehrkosten der einzelnen Gewerke, Mehrkosten bei den Nebenkosten und 15 % Sicherheit für Unvorhergesehenes (3.141.822,24 € brutto)

Mit der Kostenübersicht aus 2019 endet die Betrachtung der Meilensteine aus dem 3. Handlungsstrang.

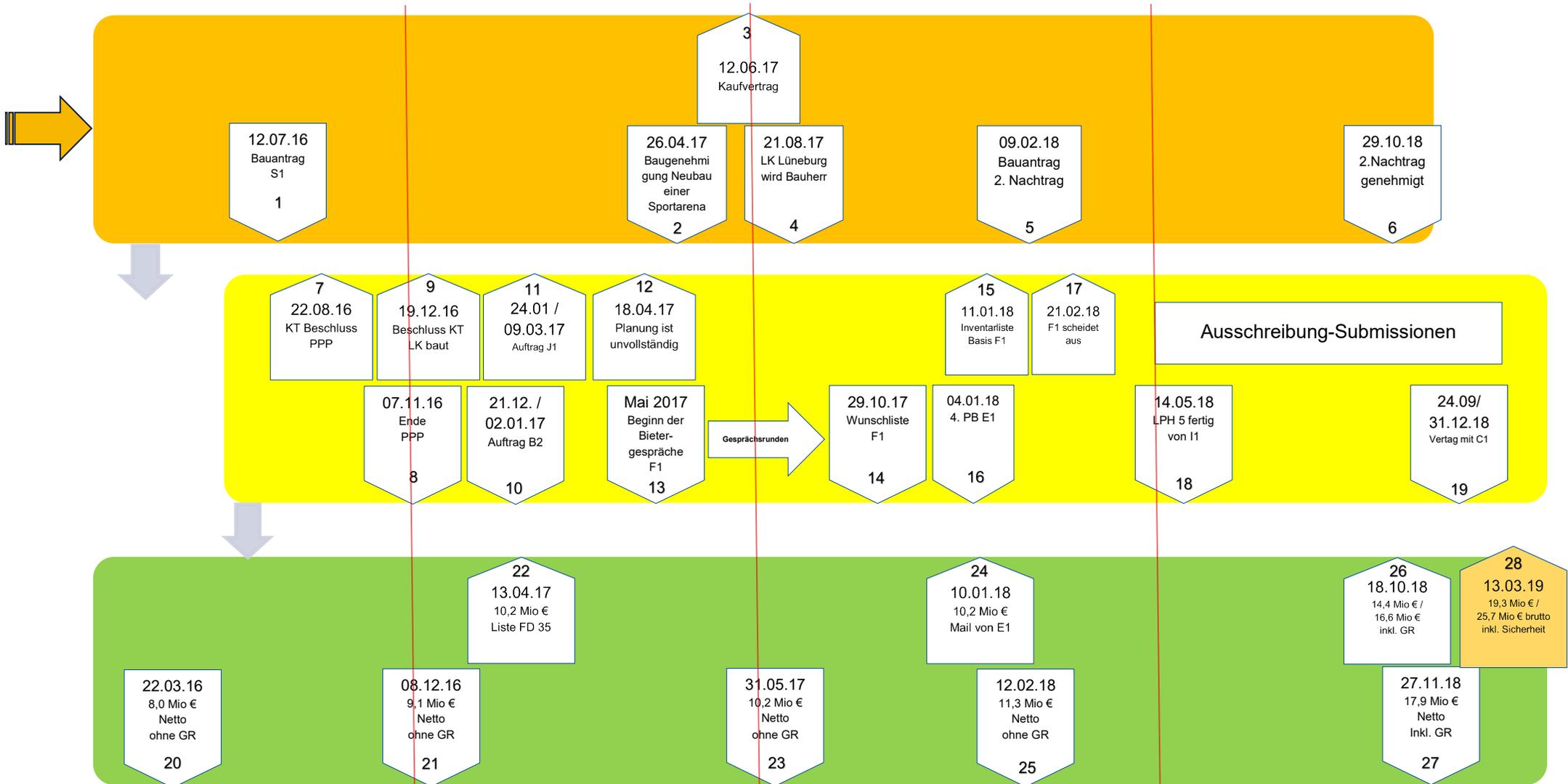
Schaut man sich die Handlungsstränge gemeinsam an, ist erkennbar, dass zwischen dem Abschluss des Kaufvertrages in 2017 und dem Beginn der Ausschreibungen in 2018 eine Vielzahl von Änderungen in der Arenaplanung stattfanden; Änderungen, die grundsätzlich auch erheblichen Einfluss auf die Kosten haben.

Eine Kostenanpassung wird in diesem Zeitraum durch das Büro B3 aber nicht vorgenommen. Die Kosten bleiben hier nahezu konstant.

Erst mit dem Beginn der Ausschreibungen, in denen Qualitäten und Standards festgelegt werden müssen, verändern sich auch die Kosten und werden dokumentiert.

Die fehlende konkrete Festlegung des Leistungsumfanges und die daraus resultierenden technischen Anforderungen und Qualitäten, bereits beim beabsichtigten PPP-Verfahren, führt immer noch zu überraschenden Kostenveränderungen. Dies umso mehr, da der Auftraggeber für das Büro B3 die S1 ist und der Landkreis so nur bedingten Zugriff auf die Leistungsphasen 1 – 5 hat, weil es offenbar keine schriftlichen Verträge zwischen der S1, dem Planungsbüro B3 und dem Büro I1 gibt, in denen ggf. diese Festlegungen vereinbart sind.

| | | | | | | | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2. Q 2016 | 3. Q 2016 | 4. Q 2016 | 1. Q 2017 | 2. Q 2017 | 3. Q 2017 | 4. Q 2017 | 1. Q 2018 | 2. Q 2018 | 3. Q 2018 | 4. Q 2018 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|



5.1.1.2 Wer hat was getan bzw. unterlassen?

Frage 1.2: s.o.

Aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes ist eine vollständige Darstellung aller Informationsströme und der sich daraus ergebenden Handlungen (oder Unterlassungen) nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich. Insoweit wurde seitens des Rechnungsprüfungsamtes die Prüfung dieser Frage nach pflichtgemäßem Ermessen auf wesentliche Punkte bzw. Handlungen / Unterlassungen beschränkt. Die im Rahmen der Prüfung gewonnen Feststellungen und Erkenntnisse gaben in einigen Fällen Anlass, darüber hinaus in eine vertiefte Prüfung einzusteigen. Die Ergebnisse wurden, sofern relevant, in diesen Bericht aufgenommen.

Der Bericht beschränkt sich insoweit auf grundsätzliche Ausführungen und auf wesentliche Informationsflüsse, die unter den jeweiligen Fragen dargestellt sind.

Allgemein ist festzustellen, dass allein aufgrund der Vielzahl und der Inhalte der ausgetauschten Mails ein breiter Informationsaustausch unter den Beteiligten stattgefunden hat. Grundsätzliche und wichtige Informationen wurden nicht nur in den Verwaltungsvorstand gegeben, sondern auch an andere Stellen innerhalb der Verwaltung (z. B. Fachdienst 35) weitergeleitet bzw. diese in den Mails in Kopie gesetzt.

Die Information und Einbindung der politischen Gremien ist aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes wesentlicher Bestandteil derartiger „Großprojekte“. Insoweit sind in der beigefügten Anlage 1 eine Zusammenfassung aller Sitzungsvorlagen mit stichpunktartiger Darstellung der wesentlichen Inhalte sowie die Sitzungstermine des Begleitgremiums dargestellt. Zu den Inhalten der Besprechungen des Begleitgremiums können keine Aussagen getroffen werden, da diese nicht protokolliert wurden.

Innerhalb des Projektes gab es sowohl diverse Besprechungen genereller Art, z. B. Planungsbesprechungen, Baubesprechungen, als auch zu unterschiedlichsten Fachfragen, wie z. B. zum Hallenboden, zum Brandschutz oder zum Businessplan. Insoweit sind die Informationsflüsse nicht zu beanstanden.

Darüber hinaus hat die Prüfung ergeben, dass Verhaltensweisen und Entscheidungen (Handlungen / Unterlassungen) durch folgende Komponenten (zum Teil stark) geprägt wurden:

Zeitliche Komponente

Während der Prüfung hat sich der Eindruck verstärkt, dass das Projekt, insbesondere nach Übernahme durch den Landkreis Lüneburg und durch den Wechsel der primären Funktion von einer Sporthalle zur Veranstaltungshalle, immer stärker vom Zeitdruck geprägt wurde. So wurde auf eine Mail vom 23.01.2018, in der ein „Workshop“ (Supervision für Bauherr, Nutzer und Architekten) angeboten wurde, seitens des EKR geantwortet:

“Ich stehe im Moment sehr unter Druck, was den Beginn der Bauarbeiten angeht. ... Würde ich jetzt noch den Eindruck erwecken, das Projekt wieder in die Entwurfsplanung zurückzusetzen, würde ein Sturm der Entrüstung über mich hinwegfegen. Die Zeit, das Projekt gestalterisch zu überarbeiten ist leider vorbei.“

Anzumerken ist, dass die unter der Antwort zu Frage 1.5 beschriebenen Fehler bei den Auftragsvergaben (z. B. fehlende Vergleichsangebote, fehlende Dokumentationen) nach Erfahrung des Rechnungsprüfungsamtes in erster Linie entstehen, wenn unter Zeitdruck Aufträge vergeben werden sollen.

Projektstruktur

An unterschiedlichsten Stellen wird auch auf eine „mangelhafte“ Projektstruktur hingewiesen. Beispielhaft wird auf eine Mail vom 06.01.2018 des Büros E1 an den EKR verwiesen, in der die Rede ist von: *„massiven Problemen in der Vorbereitung der Baumaßnahme“*, es fehle an „jeglicher Koordination“. Sollte weiter so vorgegangen werden, *„befinden wir uns von Beginn an in einem gestörten Bauablauf und werden weder Kosten noch Termine halten können“*. Abschließend wurde darum gebeten *„hier dringend zu handeln, um diese (Anm.: besseren) Strukturen zu schaffen“*.

Die im nächsten Abschnitt „Projektleitung“ beschriebenen Störungen in der Kommunikation zwischen Herrn J1 als Bauherrenvertreter und Herrn J2 vom Büro E1 haben die Situation nach Ansicht des Rechnungsprüfungsamtes noch verschärft.

Das Planungsbüro E1 verfolgte mit der Mail vom 09.01.2018 ebenfalls den Ansatz eines Neustarts:

„Mit den Erfahrungen aus anderen Projekten wäre hier zu überlegen ob nicht ein kompletter Neustart ab der Leistungsphase 5 sinnvoll wäre. Dazu noch eine komplette Neu-Strukturierung. Damit würden wir zwar jetzt geschätzt vielleicht 8 Wochen benötigen um das Projekt neu aufzustellen. Damit wäre dann eine neue starke Grundlage geschaffen. Wenn wir jetzt so weiter arbeiten, haben wir geschätzt das gleiche Zeitfenster, dann nur mit einem derzeit noch sehr offenen Planungsstand“.

Eine grundsätzliche Änderung der Projektstruktur wurde nicht vorgenommen

Projektleitung

Nach allgemeiner Definition ist der Projektleiter für die operative Planung und Steuerung des Projektes verantwortlich. Je nach Projektart ist er in diesem Zusammenhang für das Erreichen von Sach-, Termin- und Kostenzielen im Rahmen des Projekts zuständig. Insoweit liegt die Gesamtverantwortung für ein Projekt bei der Projektleitung.

Anzumerken ist, dass dem EKR die Projektleitung nicht „förmlich“ übertragen wurde, sondern er mehr und mehr die Aufgabe übertragen bekommen hat. Bei einer förmlichen Übertragung werden u. a. Aufgaben, Ziele und Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten, Kompetenzen sowie Rechte und Pflichten der Projektleitung vorab definiert und festgelegt. Wird dies nicht gemacht, gelten u.a. die allgemeinen Grundsätze, die sich in erster Linie aus den beamtenrechtlichen Vorschriften ergeben.

Sofern eine Projektleitung nicht oder nicht umfänglich über entsprechendes technisches Wissen verfügt, benötigt sie zur Beurteilung technischer Fragen und Probleme entsprechende fachliche Unterstützung. Die Zusammenarbeit, auch innerhalb des Projektteams, sollte dabei von guter Kommunikation, laufender Abstimmung und Informationsaustausch geprägt sein.

Nachdem seitens des Landrates entschieden wurde, die Gebäudewirtschaft aufgrund anderweitiger Auslastung nicht mit dem Projekt „Arena Lüneburger Land“ zu betrauen, sollte die Projektleitung durch externe Fachleute unterstützt werden.

Die Zusammenarbeit der hinzu gezogenen Fachleute stellte sich als schwierig dar, insbesondere das Verhältnis zwischen dem Bauherrenvertreter und dem Planungsbüro. Der EKR hat in mehreren Mails auf diese Situation hingewiesen, ebenso auf die Konsequenzen, die sich für ihn daraus ergeben und auf die Notwendigkeit weiterer Unterstützung (Antwort auf die Mail von E1 zur Projektstruktur vom 06.01.2018). Vorgesehen war die Besetzung zusätzlich eingerichteter Stellen. Mangels geeigneter Bewerber ist es dazu allerdings nicht gekommen.

Unabhängig davon hat der EKR Fragen oder auch einzelne Vorgänge (z. B. Vertragsentwürfe, Fragen zum Vergabe- und Beihilferecht) per Mail oder in Papierform in die Verwaltung gegeben, die auch beantwortet wurden.

► Rechtliche Bewertung

Diese Situation wurde mit einem Fachanwalt besprochen. In seiner rechtlichen Einschätzung kommt er zu folgender Bewertung:

„Mögliche Fehler in der Projektorganisation durch unzureichende Steuerung der externen Beteiligten könnten mutmaßlich zu zeitlichen Verzögerungen und Kostensteigerungen im Projektverlauf geführt haben. Angesichts der fehlenden technischen Expertise des Projektleiters und der – trotz Einforderung – mutmaßlich unterbliebenen fachkundigen Unterstützung sind diese Fehler nach unserer Einschätzung jedoch ungeeignet, um darauf die Annahme eines Dienstvergehens zu stützen.“

5.1.1.3 Leistungsphasen 1 – 5

Frage 1.3:

Waren die mit den Leistungsphasen 1 – 5 dem Landkreis übergebenen Unterlagen vollständig?

Am 12.06.2017 kauft der Landkreis von der S1 Bauträger- und Verwaltungsgesellschaft mbH „ein laufendes Projekt zur Realisierung einer multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle (§ 1 Nr. 1). Neben dem Grundstück ist „Bestandteil des Kaufgegenstandes auch die Architektenplanung des Architekten B3 (incl. Fachplanung und Tragwerkplanung) bis zur Leistungsphase 5 zur Herstellung einer Halle auf diesem Grundstück“ (§ 1 Nr. 2). Der Landkreis ist berechtigt, jedoch nicht verpflichtet, die Planung zu verwenden.

Der Kaufpreisanteil für die Planungsleistung beträgt 742.000 €, zzgl. 19 % USt. = 882.980 €. Dieser Anteil ist noch nicht vollständig an den Verkäufer ausgezahlt worden, da die Schlussrechnung für die Architektenleistung bis zur Leistungsphase 5 noch nicht gestellt bzw. vorgelegt worden ist. Dieses stellt eine vertragliche Fälligkeitsvoraussetzung dar (§ 2 Nr. 3).

Bereits hieraus lässt sich ableiten, dass eine vollständige Ausführungsplanung, die an den Landkreis hätte übergeben werden können, bisher noch nicht vorlag.

Zwischenzeitlich wurde die Schlussrechnung mit Datum vom 24.07.2019 dem Landkreis vorgelegt.

Die zum Zeitpunkt des Kaufvertragsabschlusses vorhandenen Unterlagen waren unter Bewertung der Leistungsphase 5 nicht vollständig. Die Leistung konnte grundsätzlich auch nicht vollständig sein, da zu den Grundleistungen der Leistungsphase 5 auch die Einarbeitung von Ergebnissen der Leistungsphasen 6 – 8 gehört. Diese Leistungsphasen waren aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal beauftragt und daher müssen hier grundsätzlich noch Leistungen im weiteren Bauablauf erbracht werden.

Die Leistungsphasen 1 – 5 waren aber auch ohne Berücksichtigung dieser Grundsätzlichkeit nicht vollständig.

Aus den eingesehenen Unterlagen und Mails ist ersichtlich, dass hier große Teilleistungen der Leistungsphase 5 noch nicht erbracht waren. Insbesondere im Bereich der Haustechnik gab es erhebliche Defizite, die im Wesentlichen den unterschiedlichen Hallenkonzepten geschuldet waren. Beispielhaft sei hier nur die Abnahme der Ausführungsplanung für die Heizung / Lüftung und Sanitärplanung angeführt. Die Bitte um Abnahme der Leistung wurde am 14.05.2018 gestellt.

Darüber hinaus ist zu den im Kaufvertrag vereinbarten Zahlungsverpflichtungen folgendes festzustellen:

Der Landkreis verpflichtete sich zusätzlich an den Verkäufer Aufwendungen von 298.977,30 € zu erstatten, die dem Verkäufer im Zusammenhang mit dem Erwerb und der Beplanung des Grundstücks entstanden sind (Aufstellung lt. Anlage 3 zum Vertrag). Dieser Gesamtbetrag umfasst auch die Gebühren der Baugenehmigung und die des Prüfstatikers (insgesamt 105.515,43 €).

Da der Verkäufer auch diese Gebührenbescheide zusätzlich der Umsatzsteuer unterworfen hat, ist mit Änderungsvertrag vom 18.10.2017 der Kostenersatz um den USt-Betrag von 20.047,93 € auf 319.025,23 € aufgestockt worden.

Insgesamt sind an den Verkäufer auf behördliche Genehmigungsgebühren USt- Beträge von rd. 25.050 € erstattet worden.

Daneben sind die dem Verkäufer entstandenen Gebühren für eine beim Finanzamt am 10.03.2016 beantragte verbindliche Auskunft von 7.316 € zzgl. 19 % USt = 8.706,04 € und Steuerberatungskosten von 3.323,67 € erstattet worden. Ob diese als erstattungsfähige Kosten einzustufen gewesen waren, dürfte zumindest fraglich sein.

5.1.1.4 Ungenauigkeit der Bauplanung

Frage 1.4:

Gab es Ungenauigkeiten in der Bauplanung und wenn ja, wo liegen sie?

Der Start des Projektes im PPP-Standard geht einher mit „Ungenauigkeiten in der Bauplanung“. Es werden bereits zu diesem Zeitpunkt keine konkreten Festlegungen für die Sport- und Veranstaltungshalle getroffen die sich in der Bauplanung verbindlich wiederfinden müssen. In den gesichteten Unterlagen sind hierzu keine fixierten Begründungen für diese

Vorgehensweise zu finden. Lediglich der beabsichtigte PPP - Vertrag enthält Passagen in denen dem Investor und Betreiber ein möglichst großer Handlungsspielraum hinsichtlich der Bauausführung eingeräumt wird. Hiermit wird indirekt eine Begründung für die „nicht gewollte“ Leistungsbeschreibung belegt.

Da es keine abschließende Leistungsbeschreibung zum Zeitpunkt des Grundstückskaufes gab, konnte die gekaufte Planungsleistung auch nicht genau diesen Vorgaben entsprechen, da die Basis, die das real Gewollte in Schriftform beinhaltete, nicht existent war.

Diese Ungenauigkeiten, von unterschiedlichen Projektbeteiligten auch deutlich angesprochen, wurden im weiteren Projektverlauf nicht geändert.

Abschließende Festlegungen für die Ausführung einer Multifunktions- bzw. Event - Arena wurden somit zuletzt vom ausschreibenden Architekten getroffen, der für die Termineinhaltung in der Verantwortung stand und unter diesen Zeitvorgaben eine Entscheidung treffen musste.

Diese fehlenden Festlegungen werden bei Durchsicht der Akten insbesondere an den Stellen deutlich, an denen das Büro B3 nach erfolgter Ausschreibung und Vergabe einzelne Gewerke im Auftrag des Landkreises auf mögliche Einsparmöglichkeiten prüft und dort dann in seiner Stellungnahme Aussagen getätigt werden wie z. B.: *„Da haben wir in Vechta auch keine Feststellanlagen eingebaut“* oder *„falsche Mengenansätze für Flachdachabsturz Sicherungen“* festgestellt.

Die hierzu übergebenen Ausführungsplanungen vom Planungsbüro B3 beinhalten aber zu diesen Beanstandungen keine Angaben. In den Grundrissplänen oder Gebäudeschnitten müssen diese Bauteile ggf. bis zum Maßstab 1:1 dargestellt werden. Zu Feststellanlagen für Türen oder Flachdachabsturz Sicherungen finden sich in den Ausführungsplänen keine Festlegungen. Die übergebenen Planungsleistungen sind nicht nur Ungenau vom Büro B3 erbracht, hier fehlen z. T. immer noch elementare Angaben und Detaillierungen, die Grundlage und Grundlage einer jeden Ausführungsplanung sind.

Die Differenzen zwischen „Sporthalle“ und Arena potenzieren sich und führen in dieser Logik zwangsläufig zu höheren Kosten.

5.1.1.5 Schuldhaftes Verhalten

Frage 1.5:

Sieht das RPA innerhalb oder außerhalb der Verwaltung ein schuldhaftes Verhalten?

Ein schuldhaftes, also nicht nur objektiv rechtswidriges, sondern auch persönlich vorwerfbares Verhalten setzt ein Handeln in Form von Vorsatz oder Fahrlässigkeit voraus. Diese Frage zu beantworten fällt nicht in den Aufgabenbereich eines örtlichen Rechnungsprüfungsamtes. Insoweit werden nachfolgend ausschließlich Verstöße gegen Rechtsvorschriften sowie aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes Mängel, z. B. in der Organisation oder Dokumentation, aufgelistet, die bei Prüfungen regelmäßig zu Prüfungsbeanstandungen und -hinweisen sowie Empfehlungen führen würden.

Auftragsvergaben / Vorlage wichtiger Verträge

Die Bestimmungen des Vergaberechts auf nationaler und europäischer Ebene dienen der öffentlichen Hand bei der Vergabe von Aufträgen als Rechtsgrundlage und Leitlinie für die wirtschaftliche Beschaffung von Lieferungen und (Bau-) Leistungen. Dabei sind unter anderem folgende wesentliche Ziele zu beachten:

- Gewährleistung von ungehinderten, transparenten und nichtdiskriminierenden wettbewerblichen Vergabeverfahren,
- Beachtung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei öffentlichen Beschaffungen.

Aus den primärrechtlichen Anforderungen und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ergibt sich die Notwendigkeit einer transparenten und gleichbehandelnden Vergabe im Wettbewerb, um das wirtschaftlichste Angebot ermitteln zu können.

In den meisten Fällen wird man gut begründbar fordern können, dass mindestens 3 Leistungsanfragen an geeignete Büros zu erfolgen haben und die einzelnen Schritte der Vergabe in geeigneter Weise zu dokumentieren sind. Bestandteil dieser Dokumentation sollen die Kostenschätzung, Kriterien für die Auftragserteilung, Begründung der Auswahl und die Angabe der Auftragshöhe sein.

Aufgrund des Ausnahmecharakters von freiberuflichen Leistungen steht bei diesen der Leistungswettbewerb im Vordergrund, insbesondere bei Leistungen nach der Honorarordnung. In der Dokumentation soll in diesen Fällen auch erläutert werden, warum es sich um eine freiberufliche Leistung handelt.

Nach § 155 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG umfasst die Rechnungsprüfung u. a. die Prüfung von Vergaben vor Auftragserteilung. Nach Abs. 3 dieser Vorschrift kann die Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen beschränkt werden. Hiervon wurde Gebrauch gemacht, sodass § 12 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Kreiskasse des Landkreises Lüneburg („Begleitende Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt“) in den Absätzen 2 und 3 folgendes bestimmt:

- (2) *Außerdem unterliegen der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung bzw. Vertragsabschluss:*
- a) Alle Vergaben nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), sofern die Nettoangebotssumme pro Auftrag bzw. Gewerk 15.000 Euro übersteigt,*
 - b) alle Vergaben nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) und alle Architekten- und Ingenieurverträge nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) ohne Betragsgrenze,*
 - c) sonstige Aufträge (z. B. Gutachten und dergleichen) sowie wesentliche Verträge und finanziell bedeutsame Vereinbarungen (z. B. Werk- und Beratungsverträge, Miet-, Pacht- und Leasingverträge, Verwaltungs-/ Zweckvereinbarungen u. ä.), sofern die finanziellen Auswirkungen als Einzelbetrag eine Wertgrenze von*

30.000 Euro bzw. als Gesamt-/ Jahresbetrag eine Wertgrenze von 60.000 Euro überschreiten, nach vorheriger Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt.

- (3) *Den Vergabe- und Angebotsunterlagen sind die Niederschrift über die Angebotseröffnung, das Ergebnis der Wertung und der Vergabevorschlag beizufügen.*

► Vor diesem Hintergrund sind insbesondere folgende Vergaben zu beanstanden:

1. Auftragsvergaben an D1 Consulting GmbH sowie D1 Legal GmbH

- Am 03.08.2016 wurde die Firma D1 beauftragt, ein Gutachten zum Thema „Arena Lüneburg: Prüfung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung aus wirtschaftlicher Sicht sowie Schätzung der Erfolgsaussichten für die Betreibergesellschaft“ zu erstellen.
- Am 31.08.2016 wurde die Firma D1 mit einer rechtlichen „Beratung in der Angelegenheit Eventarena“ beauftragt.

In beiden Fällen gab es weder eine Leistungsbeschreibung, noch wurden (mindestens drei) Vergleichsangebote eingeholt. Ebenso fehlt die Dokumentation der Vergabeentscheidung, sodass die Gründe für die Auftragsvergabe nicht nachvollziehbar sind. Das Honorar betrug für D1 Consulting GmbH 15.228,- € / netto (18.121,32 € / brutto) und für D1 Legal GmbH 7.020,- € / netto (8.353,80 € / brutto).

2. Vertrag mit der Firma B2

Am 21.12.2016 übersandte die B2 ein Kurzangebot für „Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit der Lüneburg-Arena“, das per Mail am 02.01.2017 angenommen wurde.

Es gab weder eine Leistungsbeschreibung, noch wurden (mindestens drei) Vergleichsangebote eingeholt. Ebenso fehlt die Dokumentation der Vergabeentscheidung, sodass die Gründe für die Auftragsvergabe nicht nachvollziehbar sind. Ein schriftlicher Vertrag wurde nicht geschlossen. Bis zum 13.05.2018 betrug das Gesamthonorar rd. 103.000,- € / brutto.

3. Vertrag mit dem Büro J1

Am 17.01.2017 übersandte der Landkreis Lüneburg Unterlagen zum Projekt „Arena Lüneburger Land“ an das Büro J1 und bat um Abgabe eines Angebotes. Das Büro bot seine Leistungen auf Basis eines Stundenverrechnungssatzes von 85,- €/ Stunde an. Der Landkreis nahm das Angebot per Brief (08.03.2017) an.

Abgesehen von einer Aufgabenbeschreibung in dem Brief gab es weder eine Leistungsbeschreibung, noch wurden (mindestens drei) Vergleichsangebote eingeholt. Ebenso fehlt die Dokumentation der Vergabeentscheidung, sodass die Gründe für die Auftragsvergabe nicht nachvollziehbar sind. Ein schriftlicher Vertrag wurde nicht geschlossen. Bis zum 28.01.2019 betrug das Gesamthonorar rd. 48.700,- € / netto.

► **Rechtliche Bewertung**

Die oben aufgeführten Sachverhalte wurden mit einem Fachanwalt besprochen. In seiner rechtlichen Einschätzung kommt er zu folgender Bewertung:

„Die vom Projektleiter vorgenommene Vergabe freiberuflicher Leistungen im Zusammenhang mit der Planung der Arena Lüneburger Land ohne Einholung mehrerer Angebote, ohne Erstellung einer aussagekräftigen Leistungsbeschreibung und ohne ordnungsgemäße Dokumentation des Vergabeverfahrens und der angenommenen Angebote ist nach unserer Bewertung geeignet, eine disziplinarrechtliche Verantwortung wegen eines begangenen Dienstvergehens zu begründen“.

Die Entscheidung, ob, und wenn ja, welche Konsequenzen aus den genannten Sachverhalten / Verstößen zu ziehen sind, obliegt nicht dem Rechnungsprüfungsamt.

► Folgende wichtige Verträge wurden dem Rechnungsprüfungsamt nicht vorgelegt:

- Betreibervertrag mit der F1 GmbH
- Betreibervertrag mit der C1
- Kaufvertrag mit der S1
- Zusatzvereinbarung mit der C1

5.1.2 Abschlussbericht der Akteneinsicht „Arena Lüneburger Land“ – Fragenkatalog zu 2.1 bis 2.13

5.1.2.1 Kostenaufstellung vom 27.11. / 18.10.2018

Frage 2.1:

Hat der Architekt die entsprechenden Mehrkosten vor dem 27.11. an die Kreisverwaltung weitergegeben, und wenn ja, wann und auf welchem Wege?

Frage 2.2:

Warum hat sich die Summe aus bepreisten Leistungsverzeichnissen geändert, obwohl im Begleitgremium am 18.10. berichtet wurde, dass diese für die Kostengruppen 300 und 400 aktuell vorliegen?

Die Basis für die Kosten, die in der Kreistagssitzung am 17.12.2018 dargelegt wurden, ist die Kostenermittlung vom 18.10.2018 des Büros E1 (vgl. Anlage 4).

In dieser Kostenermittlung werden die bereits aus der Submission vom 17.10.2018 bekannten Kosten für mehrere Gewerke (Rohbau, Erdbau, Haustechnik usw.) mit den Kosten aus bereits bepreisten Leistungsverzeichnissen und Teilen der Kostenermittlung des Büros B3 zusam-

mengefasst und enden mit einer Summe von ca. 14.400.000 € netto. Der vom Büro E1 eingefügte 10 prozentige Zuschlag als Kostenanpassung (Prognose) findet in der weiteren Betrachtung keine Anwendung.

Zu diesen Kosten werden die Kosten für das Grundstück und die Kosten für Planungsleistungen, die dem Büro E1 nicht bekannt waren, sowie nicht berücksichtigte Kosten für die Hausanschlüsse hinzugefügt und kommen auf den Gesamtbetrag von 16.600.000,- €.

Die Kostenermittlung vom 18.10.2018 ist für die Kostengruppen (KG) 200 und 400 mit einer beigefügten Gewerkeliste untermauert.

Die Kostenermittlung vom 27.11.2018 (vgl. Anlage 5), die beim EKR auch am 27.11.2018 eingeht, besteht aus einem Datenblatt (Gesamtkostenübersicht) in der die Kosten nur nach Kostengruppen unterteilt sind.

Hier gibt es Abweichungen zur Kostenermittlung vom 18.10.2018 in der Kostengruppe (KG) 200 in Höhe von 295.000 €, der KG 300 in Höhe von ca. 580.000 € und in der KG 400 in Höhe von ca. 850.000 €.

Auf dem Datenblatt wird auf ein Gespräch mit dem Büro A1 (Fachplaner für Akustik und Beschallung) verwiesen. Das Büro A1 stellt in seinem Konzept vom 26.11.2018 zur medientechnischen Ausstattung mehrere Möglichkeiten zur Ton-, Licht- und Videotechnik vor und unterlegt diese mit geschätzten Kosten. Diese betragen für die Positionen, die letztlich in das Inventarverzeichnis vom 21.12.2018 (Anlage zum Betreibervertrag mit C1) übernommen wurden:

- Publikumsbeschallungsanlage Pro-Audio-System: 190.000,- € (netto),
- Traversen: 123.000,- € (netto),
- Beamer: 93.000,- € (netto).

Diese Beträge entsprechen denen in der Kostenschätzung vom Büro E1 vom 06.02.2019 (siehe auch Frage 8 „Betreibervertrag mit C1“). Die in dieser Kostenschätzung ebenfalls aufgeführten 200.000,- € für ein Sprachalarmierungssystem ergeben sich nicht aus dem Konzept des Büros A1.

Eine Gewerkeliste, wie bei der Kostenermittlung vom 18.10.2018, ist nicht beigefügt.

Das Volumen der Kostenabweichung in Höhe von 1.430.000 € netto (KG 300 und KG 400) ist auf Basis der Aktenlage im Detail nicht nachvollziehbar, da außer dem Verweis auf das Gespräch mit dem Büro A1, keine Begründungen für die Abweichungen dokumentiert sind.

Der vom Büro E1 zwischenzeitlich auf 15 % erhöhte Zuschlag für mögliche Kostenveränderungen findet auch hier keine weitere Anwendung, da die 10 prozentige Anpassung aus der Ermittlung vom 18.10.2018 auch nicht angesetzt wurde.

Eine angenommene Einsparung in Höhe von ca. 1.430.000 € netto ist mit den im Schreiben vom 27.05.2019 an das Nds. Ministerium für Inneres und Sport skizzierten Maßnahmen, zum Zeitpunkt 27.11.2018, durchaus glaubhaft nachvollziehbar, da insbesondere bei der Ausstattung, der Medientechnik und den Außenanlagen noch keine abschließende Ausführungsplanung vorliegt.

Frage 2.3:

Sind die in der Verwaltungsvorlage dargestellten Beträge, die bei einer Ablehnung am 17.12.2018 „verloren“ gewesen wären, zutreffend?

Die Kostenpositionen, die im Fall eines Verzichts auf den Bau der Arena mit einer Gesamtsumme von „mindestens mehr als 2 Mio. € brutto als verloren“ benannt werden, sind in dieser Größenordnung plausibel ermittelt und dokumentiert worden.

Die Verwaltung errechnet den Gesamtbetrag auf Basis von Bruttobeträgen und berücksichtigt dabei bereits ein sich möglicherweise darstellendes Risiko hinsichtlich des Vorsteuerabzugs.

Zu den Kostenpositionen im Einzelnen:

Die in der Verwaltungsvorlage mit rd. 3.250.000 € brutto bezifferten Auszahlungen aus dem Projektbudget sind durch Buchungen in der Finanzbuchhaltung bis zum 06.12.2018 belegt. Diese schließen einen gezahlten Umsatzsteueranteil von rd. 240.000 € ein. Die gezahlte Vorsteuer wurde bisher vom Finanzamt zurückerstattet.

Die Gesamtauszahlungen umfassen den vom Landkreis geleisteten Kaufpreis des Grundstücks von 1,5 Mio. €, der in dieser Höhe als werthaltig angenommen und angerechnet wurde. Ausführungen zum Grundstückskaufvertrag (§ 11 Abs. 1), wonach die schuldrechtlichen Regelungen des Vertrages, soweit sie den Ankauf des Grundstücks betreffen, unter der aufschiebenden Bedingung stehen, dass *„ein positiver Beschluss des Kreistages vorliegt, auf Grund dessen mit dem Bau einer Sport- und Veranstaltungshalle „Arena Lüneburger Land“ begonnen werden darf“*, enthält die Vorlage nicht.

Inwieweit weitere Auszahlungen, insbesondere für erbrachte Planungsleistungen, unter Umständen als werthaltig eingestuft werden könnten, lässt sich vom RPA nicht abschätzen.

Hinzugerechnet wurden Kosten, die aufgrund bereits erteilter Planungsaufträge (Lph. 6 – 9 HOAI u. a.) von rd. 765.000 € brutto bei Vertragskündigungen zur Geltendmachung von Honoraransprüchen für noch nicht erbrachte Leistungen führen könnten. Diese werden mit rd. 210.000 € brutto angenommen und wären in dieser Höhe auch mindestens zu leisten. Ansprüche von Unternehmen auf einen Kostenersatz des Aufwandes für eine vergebliche Angebotsabgabe lassen sich nicht belastbar ermitteln, wären aber ebenfalls zu berücksichtigen.

In der Vorlage wird zurecht dargelegt, dass sich die Kostenpositionen „schwer kalkulieren“ lassen. Lediglich die Ansprüche des Betreibers von pauschal 95.000 € (zzgl. 19 % USt) aus der am 06./16.11.2018 geschlossenen Zusatzvereinbarung zum Vertrag über den Betrieb einer multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle wären definitiv. Insgesamt können die aufgrund vertraglichen Verpflichtungen mit annähernd rd. 400.000 € angenommenen noch zu erwarteten Kosten als realistisch bewertet werden.

Ob die genannten mindestens rd. 2 Mio. € auch bei Realisierung einer kleineren Halle „verloren wären“ lässt sich nicht uneingeschränkt unterstreichen, zumal zumindest die Kosten der Architektenplanung wohl nicht gänzlich als verloren einzustufen sein dürften.

5.1.2.2 Beendigung des PPP-Modells

Frage 3.1:

– Keine –

Ursprünglich war der Bau einer „Wettkampfgerechte Sporthalle“ geplant. Errichtet werden sollte sie von einer privaten Objektgesellschaft (vgl. Sitzung des Kreistages am 20.06.2016, Vorlage 2016/144).

Am 23.08.2016 nahm das Beratungsunternehmen D1 die Übertragung eines Mandats an; Gegenstand und Umfang der Beratung war die *„Rechtliche Beratung in der Angelegenheit Eventarena.“* Das Gutachten vom 12.09.2016 kommt u. a. zu folgendem Ergebnis:
„Der Erfolg der Halle steht und fällt mit der Auslastung der frei verfügbaren Nutzungszeiten zur Durchführung von Veranstaltungen.“

In dem Planungsgespräch am 30.11.2016 (Protokoll vom 01.12.2016) wurde seitens der Verwaltung des Landkreises Lüneburg die Entwicklung des Projektes vorgetragen:

„Begonnen wurde die Planung einer Sporthalle, die zusätzlich wettkampfgerecht sein sollte. Im weiteren Prozess sei deutlich geworden, dass sich das Vorhaben nur trage, wenn wesentliche Einnahmen aus dem Betrieb erzielt werden. Erforderlich sei deswegen eine multifunktionale Sport- und Veranstaltungshalle“

Im weiteren Verlauf des Gespräches drängte der Investor auf eine Entscheidung, *„der Landkreis muss sagen, wie er es haben will. ... Er baue jedenfalls nicht mehr.“* Letztlich verließ er das Planungsgespräch vorzeitig.

Auf die Frage: *„Welche Kriterien sprachen neben den Kostengründen für einen Wechsel des Projektes von der Sporthalle zur Veranstaltungshalle?“* wurde seitens der Verwaltungsleitung (am 21.05.2019) geantwortet, dass es einen Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Kreistag gab. Die Stimmung in der Politik ging mehr und mehr in die Richtung, das Projekt nicht vom Investor bauen zu lassen. Nachdem der EKR, die Leiter der Fachdienste 34 (Recht und Kommunales) und 36 (RPA) Bedenken gegen das PPP - Modell geäußert hatten, wurde entschieden, das Projekt zu übernehmen. Auf das Protokoll zur Sitzungsvorlage 2016/316 wird verwiesen.

5.1.2.3 Bauherrenvertretung durch das Büro J1

Frage 4.1:

Warum hat Herr J1 seine Aufgaben als Bauherrenvertreter ab Anfang 2018 nicht mehr vollumfänglich wahrgenommen?

Frage 4.2:

Warum wurde er dennoch weiterhin in dieser Funktion gehalten und bezahlt?

Frage 4.3:

Warum wurde nicht spätestens im Verlauf des Jahres 2018 die vorhandene fachliche Lücke bei der Projektleitung anderweitig ersetzt?

Nach einem Telefonat mit Herrn J1 am 16.01.2017 übersandte der Landkreis Lüneburg am 17.01.2017 erste Unterlagen zum Projekt „Arena Lüneburger Land“ und bat um Abgabe eines Angebotes (Verrechnungssätze). Das Büro J1 bot seine Leistungen auf Basis eines Stundenverrechnungssatzes in Höhe von 85,- € / Stunde an. Der Landkreis Lüneburg akzeptierte das Angebot und beauftragte das Büro J1 per Brief am 08.03.2017. Als Aufgabe wurde beschrieben,

„... mit Herrn B3 und den Fachingenieuren als Bauherrenvertreter die Planungen bis zur Ausschreibung zu begleiten. Das beinhaltet die Teilnahme an Baubesprechungen, die Qualitätssicherung der Planung, die Kontrolle des Zeitplans sowie des Kostenrahmens und die Information des Landkreises Lüneburg“.

Auf dieser Basis rechnete das Büro J1 für die Zeit vom 30.01.2017 (Rechnung vom 24.03.2017) bis zum 28.01.2019 (Rechnung vom 02.02.2019) 546,5 Stunden ab (Gesamtbeitrag einschließlich Nebenkosten: 48.775,13 € netto). Davon entfallen auf das Jahr 2018 insgesamt 340 Stunden.

Ein „klassischer“ Vertrag, durch den üblicherweise die jeweiligen Rechte und Pflichten der Vertragspartner festgelegt werden, besteht nicht.

Vor dem Hintergrund der Kostenentwicklung ist darauf hinzuweisen, dass die Kontrolle des Kostenrahmens u. a. Aufgabe des Büros J1 war. Allerdings ist aus den Unterlagen nicht ersichtlich, ob diese Aufgabe auch tatsächlich wahrgenommen wurde oder werden konnte. Vielmehr wurden Kostenaufstellungen vom Büro E1 erstellt und vorgelegt.

Nach Auskunft des EKR sind Herr J1 und Herr J2 vom Büro E1 nicht gut miteinander ausgekommen. Der Umgangston in einigen Mails, die zwischen Herrn J1 und dem Büro E1 ausgetauscht wurden, bestätigt diese Einschätzung (z. B. Mails vom 11.01.2018 und 05.02.2018). Auch ist erkennbar, dass der EKR vermittelnd eingreifen musste (z. B. Mail vom 09.04.2018 an den Landrat).

Weiterhin führt der EKR aus, dass im weiteren Verlauf Herr J2 immer stärker in die Rolle des Bauherrenvertreters gekommen sei. Letztlich nahm Herr J2 an Sitzungen und Besprechungen teil, obwohl dies als „offizieller“ Bauherrenvertreter Aufgabe von Herrn J1 gewesen wäre.

In einer Mail vom 06.01.2018 an den Landrat wird seitens des EKR darauf hingewiesen, dass seinerzeit in Herrn J1 eine Unterstützung gesehen wurde. Weiterhin wird ausgeführt: *„Seine Art zu Arbeiten unterscheidet sich von der, großer Büros. Er sollte weiter dabei bleiben. Doch ohne eine fachkompetente Mithilfe auf Bauherrenseite geht es nicht weiter“*.

Konkrete Gründe, warum Herr J1 in dieser Position gehalten bzw. warum diese Position nicht anderweitig besetzt wurde, sind aus den Unterlagen nicht erkennbar.

5.1.2.4 B2

Frage 5.1:

Auf welcher Grundlage und mit welchem Auftrag war die B2 tätig?

Der erste Kontakt mit der Firma B2 erfolgte am 27.07.2016. Begutachtet werden sollte der damalige „PPP / ÖPP - Projektansatz“. Gesucht wurde ein Sachverständiger für „diesen konkreten Markt“. Zwar konnte die B2 bei dieser konkreten Fragestellung nicht helfen, bot jedoch mit Mail vom 31.07.2016 Beratungsleistungen (Honorar: 2.000,- € / netto) an. Nach Aktenlage wurde zu diesem Zeitpunkt kein Vertrag geschlossen.

Am 16.11.2016 trat der Landkreis Lüneburg an die B2 heran, da „fachkundige Unterstützung bei der Beurteilung von Planunterlagen für eine Veranstaltungshalle“ benötigt wurde. Konkret ging es „um drei Schritte: die Durchsicht der Planunterlagen, Teilnahme an einer Planerbesprechung und eine abschließende summarische Zusammenfassung“. Das Angebot von der B2 betrug 4.500,- € (netto) und wurde am gleichen Tag per Mail angenommen.

Am 21.12.2016 übersandte die B2 ein Kurzangebot für „Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit der Lüneburg – Arena“. Die Annahme erfolgte per Mail am 02.01.2017. Nach Aktenlage ist dies die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit.

Zur Vorbereitung und Durchführung eines Workshops zum aktuellen Planungstand („Baubesprechung“) der Arena am 22.03.2017 wurde am 10.03.2017 ein Angebot über 4.730,- € (netto) unterbreitet. In welcher Form das Angebot angenommen wurde, ob schriftlich, mündlich oder per Mail, ergibt sich nicht aus den Akten und konnte auf Nachfrage auch nicht geklärt werden. Der Workshop wurde durchgeführt und abgerechnet (vgl. Rechnung vom 06.04.2017).

Weiterhin wurde von der B2 ein mündliches Pauschalangebot über 5.000,- € (netto) für das Erstellen eines Businessplanes abgegeben, das mit Mail vom 13.03.2018 angenommen wurde. Nach Auskunft des EKR erfolgte aus Gründen der Kostenkontrolle keine Beauftragung auf Stundenbasis.

Insgesamt hat die B2 bis zum 13.05.2019 folgende Beträge (brutto) erhalten:

| Rechnungsdatum | Zahlgrund | Betrag – € – |
|----------------|--------------------------------|--------------|
| 12.12.2016 | Pauschalangebot vom 16.11.2016 | 5.355,00 |

| | | |
|--------------|---------------------------------------|-------------------|
| 06.02.2017 | Stundenbasis | 3.249,60 |
| 04.03.2017 | Stundenbasis | 9.770,91 |
| 07.05.2017 | Stundenbasis | 10.592,19 |
| 06.04.2017 | Std.-basis, Workshop "Baubesprechung" | 14.071,75 |
| 21.06.2017 | Stundenbasis | 25.151,47 |
| 10.07.2017 | Stundenbasis | 2.345,29 |
| 02.08.2017 | Stundenbasis | 1.758,97 |
| 18.10.2017 | Stundenbasis | 2.494,54 |
| 12.04.2018 | Stundenbasis | 5.679,87 |
| 12.04.2018 | Businessplan | 5.950,00 |
| 12.04.2018 | Stundenbasis | 14.278,99 |
| 12.04.2018 | Stundenbasis | 2.613,24 |
| Summe | | 103.311,82 |

Folgende Leistungen wurden aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der Stundennachweise erbracht:

- Durchsicht und Kommentierung der Planung
- Definition von Anforderungen an die Planung aus der Funktion als multifunktionale Sport- und Veranstaltungshalle
- Koordinierung der Planer, Ausrichtung auf die veränderte Konzeption
- Prüfung der Baugenehmigung
- Entwurf der Zielkonfiguration
- Durchsicht und Kommentierung der Sponsorenverträge Sparkasse
- Vorbereitung und Durchführung der ersten Planungsrunden mit Protokoll
- Inventarliste
- Mithilfe bei der Abfassung der Betreiberverträge
- Teilnahme am Ausschreibungsverfahren Betreiber, Bietergespräche
- Bewertung der Kalkulation F1 mit Neumodellierung
- Sammlung von Vergleichsdaten zu anderen Hallen als Grundlage für die Überlegung zu einer kommunalen Betriebsgesellschaft
- Sportfachliche Beratung
- Mitwirkung am Bodenkonzept (Sporthallenboden)

Auch wenn zwischenzeitlich keine weiteren Leistungen in Rechnung gestellt wurden, war die B2 ausweislich der Unterlagen und des Mailverkehrs weiterhin für den Landkreis Lüneburg tätig (z. B. überarbeitete Inventarliste Stand: 11.07.2018, 20.12.2018 sowie 07.01.2019).

► Vergaberechtliche Bewertung:

Die von der B2 geforderten Leistungen sind typische Beratungsleistungen die sich nicht schon im Voraus eindeutig beschreiben lassen und daher nicht unter die Leistungen der in Niedersachsen noch gültigen VOL/A fallen. Gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG werden die Leistungen von Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern und beratenden Volks- und Betriebswirten als „freiberufliche Tätigkeit“ definiert und fallen somit gemäß § 1 Abs. 2 VOL/A nicht in den Anwendungsbereich dieser Vergabevorschrift. Die Gesamtsumme der bisher erbrachten Leistungen liegt noch deutlich unterhalb des Schwellenwertes (209.000 € netto bis 2018) der für eine EU-weite Ausschreibung von Beratungsleistungen unter Berücksichtigung der VgV gilt.

Für die Vergabe gelten somit nur die Bestimmungen aus dem BGB für den Werkvertrag und den der entsprechenden Haushaltsordnung. Hier sind in der Regel jeweils 3 Angebote für Beratungsleistungen einzuholen, sofern die Leistung von mehreren Unternehmen in gleicher Qualität erbracht werden kann.

Die für die Beratungsleistungen vereinbarten Honorarsätze von 120 € / Std. sind für diese Leistungen als angemessen zu betrachten und werden auch von anderen Freiberuflern in dieser Größenordnung abgerechnet.

Unter Berücksichtigung der Vergabebestimmungen des Landkreises hätten die Einzelleistungen dem RPA z. T. vor Auftragserteilung vorgelegt werden müssen (siehe hierzu Ziffer 11 Dienstanweisung (DA) Vergabe und § 12 DA für die Finanzbuchhaltung und die Kreiskasse). Dies ist z. T. nicht erfolgt.

Ebenfalls lückenhaft ist die Dokumentation der Vergabeentscheidungen. Auch diese sind gemäß der DA Vergabe des Landkreises Lüneburg nachvollziehbar darzulegen.

Frage 5.2:

Warum und mit welchem Ziel wurde der Businessplan überprüft?

Nach dem Businessplan von F1 ist ein kostendeckender Betrieb nicht möglich, die Unterdeckung beläuft sich auf 830.466 €. Anzunehmen ist, dass die B2 eine Prüfung der Planansätze aus dem F1-Businessplan vornehmen und im Übrigen einen zumindest kostendeckenden Businessplan erarbeiten sollte. Auf Seite 4 der Anlage 1 zur Vorlage 2018/119 wird ein Überschuss i. H. v. 45.954 € als Ergebnis des B2-Businessplans vom 20.03.2018, Variante „Real Case“, gezeigt. Gegenüber dem Businessplan von F1, ergibt sich eine Verbesserung um 876.420 €, die im Folgenden analysiert wird.

Vorbemerkungen:

Aus der Bereinigung von Rundungsdifferenzen können sich im Folgenden geringfügige Abweichungen zu den Einzelangaben in den Businessplänen ergeben. Darauf, dass den Angaben in den Businessplänen Durchschnittswerte für einen zehnjährigen Betriebszeitraum ohne Preisanpassungen zu Grunde liegen, wird hingewiesen.

Nach Seite 4 der Anlage 1 zur Vorlage 2018/119 sollen dem Ergebnis i. H. v. 45.954 € die Erlöse ohne den Betriebskostenzuschuss seitens des Landkreises und die Kosten ohne die Pachtzahlung an den Landkreis zu Grunde liegen. Dies trifft nicht zu, da der Betriebskostenzuschuss und die Pachtzahlung jeweils mit einbezogen wurden. Da beide Businesspläne den

Betriebskostenzuschuss mit 126.050 € bzw. die Pachtzahlung mit 180.000,00 € enthalten, ergibt sich keine Auswirkung auf die hier zu analysierende Ergebnisverbesserung. Eine Bereinigung wirkt sich wie folgt auf die Businesspläne aus:

| | F1 | | B2 | |
|----------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| | unbereinigt € | bereinigt € | unbereinigt € | bereinigt € |
| Erträge | 1.457.146 | 1.331.096 | 2.081.908 | 1.955.858 |
| Aufwendungen | 2.287.612 | 2.107.612 | 2.035.954 | 1.855.954 |
| Ergebnis | -830.466 | -776.516 | 45.954 | 99.904 |
| Ergebnisverbesserung | | | + 876.420 | + 876.420 |

Ob die Änderungen nach dem B2-Businessplan zutreffend sind, kann hier nicht beurteilt werden. Dies gilt insbesondere für die abweichende Behandlung von nach dem F1-Businessplan nicht umlegbaren internen eventbezogenen Kosten als weiterberechenbare eventbezogene Kosten.

Beide Businesspläne unterstellen bei den nicht umlegbaren eventbezogenen internen Kosten und den weiterberechenbaren eventbezogenen Kosten identische Verrechnungspreise. Dadurch können im Folgenden Mehr- und Minderkosten aus unterschiedlichen Mengengerüsten der Businesspläne abgeleitet werden.

Zusammenfassung der Ergebnisse:

Rechnerisch erklärt sich die Ergebnisverbesserung wie folgt:

| | € |
|--|-----------|
| Unterdeckung nach dem F1-Businessplan | - 830.466 |
| Übernahme Betriebskosten durch den Landkreis | + 451.044 |
| Behandlung als weiterberechenbare eventbezogene Kosten | + 180.873 |
| Handling Fee auf weiterberechenbare eventbezogene Kosten | + 23.078 |
| Deckungsbeitrag Gastronomie / Catering | + 75.011 |
| Übrige Aufwendungen und Erträge beim Betreiber | + 146.414 |
| Überschuss nach B2-Businessplan | + 45.954 |

54,3 % der Ergebnisverbesserung entfallen auf die Übernahme nachstehender Betriebskosten durch den Landkreis:

| | € |
|---|---------|
| Veranstaltungsbezogene Reinigung | 169.260 |
| Wartung / Instandsetzung / Modernisierung | 138.750 |
| Infrastrukturelle Betriebskosten | 71.250 |
| Versicherungsprämien | 38.000 |
| Garderobendienst | 25.784 |
| Schmutzwassergebühren | 8.000 |
| Summe | 451.044 |

Nach der Vorlage 2018/119 sollen die veranstaltungsbezogenen Reinigungskosten abweichend vom Landkreis getragen werden. Angenommen wurde, dass dies auch für die Kosten des Garderobendienstes gelten sollte. Die Einsparungen entsprechen den Planansätzen im F1-Businessplan.

Folgende nach dem F1-Businessplan nicht weiterberechenbare eventbezogene Kosten werden im B2-Businessplan abweichend als weiterberechenbare eventbezogene Kosten erfasst:

| | € |
|--|----------------|
| Brandsicherheitswache | 63.713 |
| Elektriker / Haustechniker (Fremdpersonal) | 45.000 |
| Sanitätsdienst | 25.480 |
| Stand-by-Reinigung bei Veranstaltungen | 16.280 |
| Veranstaltungsaufbau bei S1-Spielen | 16.000 |
| Veranstaltungsabbau bei S1-Spielen | 14.400 |
| Summe | 180.873 |

Die Ergebnisverbesserungen beim Betreiber im Einzelnen:

| | € |
|---|----------------|
| Minderung Personalkosten | 138.376 |
| Mehrerträge Vermarktung / Werbung / Merchandising | 87.885 |
| Minderung allgemeine Geschäftskosten | 5.925 |
| Mindererträge aus Vermietung | -56.773 |
| Erhöhung eventbezogene interne Kosten | -18.137 |
| Mindererträge Parkplätze | -9.682 |
| Mindererträge Zuschauergarderobe | -1.180 |
| Summe | 146.414 |

Unter Einbeziehung der Pachtzahlung und des Betriebskostenzuschusses ergibt sich nachstehende Belastung für den Landkreis:

| | € |
|--------------------------|----------------|
| Übernahme Betriebskosten | 451.044 |
| Betriebskostenzuschuss | 126.050 |
| Pachtzahlung | -180.000 |
| Summe | 397.094 |

Um die Gesamtbelastung für den Ergebnishaushalt des Landkreises zu ermitteln, wären bei den Aufwendungen noch die Abschreibungen und Zinsen und bei den Erträgen die Zuschüsse der Hansestadt Lüneburg anzusetzen. Nach den im Arbeitspapier zum Vergleich der Entscheidungsalternativen für den Betrieb der Arena Lüneburger Land vom 23.05.2018 enthaltenen Angaben, dass am 01.06.2018 im Begleitgremium vorgestellt wurde, würde sich zusätzlich die nachstehende Belastung ergeben:

| | € |
|--------------------------------|----------------|
| Abschreibungen | 314.000 |
| Zinsen | 160.000 |
| Ertragszuschuss | -180.000 |
| Auflösung Investitionszuschuss | -49.000 |
| Summe | 245.000 |

Durch den Baukostenanstieg können die Abschreibungen und Zinsen nach aktuellen Sachstand deutlich höher ausfallen. Nach dem am 31.12.2018 geschlossenen Betreibervertrag trägt der Betreiber entgegen dem B2-Businessplan die Kosten der veranstaltungsbezogenen Reinigung.

Vergleich der Ansätze in den Businessplänen:

Die Gesamtabweichungen hinsichtlich der Erträge und Aufwendungen:

| Gesamtabweichungen | F1 € | B2 € | Veränderung € |
|---------------------------|-----------------|---------------|------------------|
| Erträge | 1.457.147 | 2.081.908 | 624.761 |
| Aufwendungen | 2.287.613 | 2.035.954 | -251.659 |
| Summe | -830.466 | 45.954 | 876.420 |

Die Abweichungen bei den Erträgen im Einzelnen:

| Erträge | F1 € | B2 € | Veränderung € |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Konzerte / Events | 282.100 | 211.930 | -70.170 |
| S2-Spiele | 80.000 | 77.500 | -2.500 |
| MICE | 75.750 | 78.577 | 2.827 |
| Zwischensumme Mieten | 437.850 | 368.007 | -69.843 |
| Business-Seats | 33.263 | 22.409 | -10.854 |
| Ticketing-Anteile | 0 | 23.924 | 23.924 |
| Erträge aus Vermietung | 471.113 | 414.340 | -56.773 |
| Gastronomie / Catering | 596.693 | 947.338 | 350.645 |
| Weiterberechnung eventbezogener Kosten | 53.922 | 307.788 | 253.866 |
| Betriebskostenzuschuss | 126.050 | 126.050 | 0 |
| Vermarktung / Werbung / Merchandising | 24.030 | 111.915 | 87.885 |
| Parkplätze | 76.672 | 66.990 | -9.682 |
| Zuschauergarderobe | 48.667 | 47.487 | -1.180 |
| Übrige Erlöse | 60.000 | 60.000 | 0 |
| Sonstige Erträge | 986.034 | 1.667.568 | 681.534 |
| Summe | 1.457.147 | 2.081.908 | 624.761 |

Im B2-Businessplan erhöht sich die Zahl der Veranstaltungen von 92,0 auf 139,1. Zudem kommen Mieten für Rüsttage sowie die Verrechnung von Medienkosten gesondert zum Ansatz. Dabei ist insgesamt eine Verschiebung zugunsten der Zahl der MICE-Veranstaltungen (Meetings / Incentives / Congress / Events) und innerhalb dieser Gruppe zu kleineren Veranstaltungen erkennbar. Der Durchschnittserlös für MICE-Veranstaltungen geht

dabei um rd. 60 % zurück. Die geringeren Mieten sind gemäß nachstehender Übersicht jedoch vor allem durch die geringere Zahl der Konzerte / Events bedingt:

| Mieten | F1 | | | B2 | | | Veränderung | | |
|-------------------|-------------|--------------|----------------|--------------|--------------|----------------|-------------|---------------|----------------|
| | An-zahl | Ø-Erlös € | Erlöse € | An-zahl | Ø-Erlös € | Erlöse € | An-zahl | Ø-Erlös € | Erlöse € |
| Konzerte / Events | 40,3 | 7.000 | 282.100 | 31,3 | 6.771 | 211.930 | -9,0 | -229 | -70.170 |
| S2-Spiele | 16,0 | 5.000 | 80.000 | 14,8 | 5.236 | 77.500 | -1,2 | 236 | -2.500 |
| MICE | 35,7 | 2.122 | 75.750 | 93,0 | 845 | 78.577 | 57,3 | -1.277 | 2.827 |
| Summe | 92,0 | 4.759 | 437.850 | 139,1 | 2.646 | 368.007 | 47,1 | -2.114 | -69.843 |

Die Nachkommastellen bei der Zahl der Veranstaltungen erklären sich aus der Verwendung des Mittels für einen zehnjährigen Betriebszeitraum.

Unter Berücksichtigung von Ticketing-Anteilen, die ausschließlich die Konzerte / Events betreffen und geringeren Erträgen im Zusammenhang mit den Business-Seats, ergeben sich Erträge aus Vermietung, die um 56.773 € (rd. 12 %) unter denen im F1-Businessplan liegen.

Im B2-Businessplan stehen den deutlich höheren Erträgen im Zusammenhang mit Gastronomie / Catering auch deutlich höhere Aufwendungen entgegen, so dass auf die nachstehende Veränderung des Deckungsbeitrags abzustellen ist, der zum Ausgleich übriger Aufwendungen zur Verfügung steht:

| Deckungsbeitrag Gastronomie / Catering | F1 | | B2 | | Veränderung | |
|---|----------------|-------------|----------------|-------------|---------------|-------------|
| | € | Anteil % | € | Anteil % | € | % |
| Umsätze | 596.693 | 100,0 | 947.338 | 100,0 | 350.645 | 58,8 |
| Abschreibung Investitionen | -184.940 | -31,0 | -101.034 | -10,7 | 83.906 | -45,4 |
| Wareneinsatz | -149.173 | -25,0 | -236.834 | -25,0 | -87.661 | 58,8 |
| Fremdpersonal | -89.504 | -15,0 | -142.101 | -15,0 | -52.597 | 58,8 |
| Bankettkosten | -24.750 | -4,1 | -244.032 | -25,7 | -219.282 | 886,0 |
| Deckungsbeitrag | 148.326 | 24,9 | 223.337 | 23,6 | 75.011 | 50,6 |

Anzumerken ist, dass für die Berechnung der Abschreibungen auf gastronomiebezogene Investitionen in beiden Businessplänen eine Nutzungsdauer von fünf Jahren angenommen wird, während im Übrigen auf einen zehnjährigen Betriebszeitraum abgestellt wird. Die Höhe der gastronomiebezogenen Investitionen reduziert sich nach dem B-Businessplan von 924.700 € im F1-Businessplan auf 505.170 €. Bei insgesamt ähnlichen Deckungsbeitragsätzen erhöht sich der Deckungsbeitrag nach dem B2-Businessplan um 75.011 €.

Bei der Weiterberechnung eventbezogener Kosten wird nach beiden Businessplänen eine Handling Fee von 10 % erhoben. Nach dem B2-Businessplan ergibt sich nachstehende Erhöhung um 23.078 €:

| Handling Fee | F1 € | B2 € | Veränderung € |
|---|--------------|---------------|------------------|
| Weiterberechnung eventbezogener Kosten | 53.922 | 307.788 | 253.866 |
| weiterberechenbare eventbezogene Kosten | 49.020 | 279.808 | 230.788 |
| Handling Fee | 4.902 | 27.980 | 23.078 |

Die Ansätze bei der Position Vermarktung / Werbung / Merchandising unterscheiden sich wie folgt:

| Vermarktung / Werbung / Merchandising | F1 | B2 | Veränderung |
|--|---------------|----------------|--------------------|
| | € | € | € |
| Namensrechte | 20.000 | 50.000 | 30.000 |
| Werbung / Werbeflächen | 0 | 55.000 | 55.000 |
| Merchandising | 4.030 | 6.915 | 2.885 |
| Summe | 24.030 | 111.915 | 87.885 |

Bei den Erträgen im Zusammenhang mit der Zuschauergarderobe ist anzumerken, dass der B2-Businessplan im Vergleich zum F1-Businessplan insoweit keine Fremdpersonalkosten mehr vorsieht.

Die Abweichungen bei den Aufwendungen im Einzelnen:

| Aufwendungen | F1 | B2 | Veränderung |
|---|------------------|------------------|--------------------|
| | € | € | € |
| Infrastrukturelle Betriebskosten | 169.800 | 98.550 | -71.250 |
| Verbrauchskosten | 140.000 | 140.000 | 0 |
| Wartung / Instandsetzung / Modernisierung | 138.750 | 0 | -138.750 |
| Pacht | 180.000 | 180.000 | 0 |
| Abschreibung gastronomiebezogene Investitionen | 184.940 | 101.034 | -83.906 |
| Regelbetrieb | 813.490 | 519.584 | -293.906 |
| Eventbezogene interne Kosten | 541.751 | 165.834 | -375.917 |
| zzgl. Erhöhung aus zusätzlichen Veranstaltungen | 0 | 18.137 | 18.137 |
| Weiterberechenbare eventbezogene Kosten | 49.020 | 263.412 | 214.392 |
| zzgl. Erhöhung aus zusätzlichen Veranstaltungen | 0 | 16.396 | 16.396 |
| Gastronomiekosten | 263.427 | 622.967 | 359.540 |
| Veranstaltungskosten | 854.198 | 1.086.746 | 232.548 |
| Allgemeine Geschäftskosten | 120.925 | 69.000 | -51.925 |
| Personalkosten | 499.000 | 360.624 | -138.376 |
| Summe | 2.287.613 | 2.035.954 | -251.659 |

Die Minderung bei den Positionen „Infrastrukturellen Betriebskosten“ und „Wartung / Instandsetzung / Modernisierung“ nach dem B2-Businessplan ergibt sich aus der Kostenübernahme durch den Landkreis.

Da beide Businesspläne bei den nicht umlegbaren eventbezogenen internen Kosten und den weiterberechenbaren eventbezogenen Kosten identische Verrechnungspreise unterstellen, kann die Betrachtung auf die Veränderungen in den Mengengerüsten beschränkt werden. Dazu wurden für die vorangestellte Übersicht zunächst die Kosten ermittelt, die sich für die Zahl der Veranstaltungen nach dem F1-Businessplan, bezogen auf die Annahmen im B2-Businessplan, ergeben hätten. Anschließend wurden die Mehrkosten ermittelt, die sich aus der insgesamt höheren Zahl der Veranstaltungen nach dem B2-Businessplan ergeben.

Durch diese Vorgehensweise lassen sich die Einsparungen bei den eventbezogenen internen Kosten mit 375.917 € wie folgt erklären:

| | € |
|--|---------|
| Behandlung als weiterberechenbare eventbezogene Kosten | 180.873 |
| Wegfall veranstaltungsbezogene Reinigungskosten beim Betreiber | 169.260 |
| Wegfall Kosten für Garderobendienst beim Betreiber | 25.784 |
| | 375.917 |

Im Rückgang der allgemeinen Geschäftskosten wirken sich die Übernahme von Versicherungsprämien mit 38.000,- € und Schmutzwassergebühren mit 8.000,- € durch den Landkreis aus. Im Übrigen betrifft die Minderung die nach der Stellenzahl bemessenen IT-Kosten.

Bei identischer Struktur der Bruttogehälter, weist der Stellenplan nach dem B2-Businessplan acht Stellen aus, während der nach dem F1-Businessplan zwölf Stellen umfasst.

Frage 5.3:

Hat die Firma durchgehend die Interessen des Landkreises vertreten?

Nachdem der Landrat entschieden hatte, den Fachdienst 35 grundsätzlich nicht mit dem Projekt „Arena Lüneburger Land“ zu betrauen, wurden externe Dritte zur Unterstützung des Projektes beauftragt (Vorlage 2016/316). Leistungen der Firma B2 wurden seit dem 02.01.2017 regelmäßig in Anspruch genommen (vgl. obige Aufstellung zur Frage 5.1).

Die Prüfung hat keine Ansätze dafür ergeben, dass die Interessen des Landkreises nicht vertreten wurden.

5.1.2.5 Bodengutachten

Frage 6.1:

War das Gutachten bekannt und wer hat die Nacharbeiten veranlasst?

Frage 6.2:

Warum wurde der Boden nicht ausreichend und frühzeitig untersucht, obwohl das Bauvorhaben auf einem bereits genutzten Gewerbegrundstück realisiert werden sollte?

Das Bodengutachten vom 16.11.2016 zeigt in 14 Bohrprofilen, welche Bodenarten in welchen Tiefen jeweils anzutreffen waren. Bis auf 3 Bodenaufschlüsse zeigen alle Erkundungen des Gutachtens Bodenauffüllungen mit Ziegelbruch und sonstigen Beimischungen bis zu einer maximalen Tiefe von 1,80 m unterhalb der damaligen Geländeoberkante. Zu diesem Zeitpunkt wurde keine Untersuchung nach LAGA¹ durchgeführt.

Aus dem Untergrunderkundungsbericht vom 30.03.2007, der dem Kaufvertrag beiliegt, hätte man erkennen können, dass zur Verfüllung Baureste der alten Gebäude verwendet wurden. Der Gutachter benennt die Auffüllungen sehr konkret unter Punkt 4.1.1.2. dieses Gutachtens. Damals wurden Ziegel und Betonreste sowie Schlacken gefunden. Darüber hinaus spricht die Anlage 6.4. des Kaufvertrages von eindeutigen Belastungen der damals noch vorhandenen Gebäudesohlen und Asphaltflächen (Asbest und Schadstoffkataster für die Gebäudesubstanz vom 05.04.2007).

Warum das vom Verkäufer beauftragte Bodengutachten vom 16.11.2016 nicht Anlage zum Kaufvertrag geworden ist, ließ sich aus den vorliegenden Akten und Mails nicht klären.

Mit Beginn der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen lässt der Landkreis am 23.01.2018 auf Betreiben des Architekturbüros E1 ein Angebot durch das Büro B1 (Ingenieure für Bodenprüfungen) erstellen. Am 15.02.2018 wurde eine Untersuchung des Baugrundes nach LAGA¹ durchgeführt. Das Untersuchungsergebnis stuft den angetroffenen Boden in beiden Proben, mit einer Ausnahme, als Boden der Klasse Z 0² ein. Nur der pH-Wert einer Probe ist mit pH-6,3 als Z 1.2 eingestuft. Das Gutachten schließt mit dem Fazit, dass lediglich die ordnungsgemäße Verdichtung der alten Auffüllung **nicht** sichergestellt werden kann. Dieses hat sich dann im weiteren Bauablauf bestätigt.

Nach dieser Untersuchung auf Schadstoffe im Boden schien klar zu sein, dass der auszubauende Boden als Z 0² einzustufen ist und daher keine besonderen Maßnahmen bei der Entsorgung oder Behandlung des Baugrundes nötig wären. Allerdings hat der Ausbau der kompletten Fläche dann ein anderes Ergebnis hervorgebracht. Die Einstufung des gesamten Bodenaushubs wurde mir Z 1.2² klassifiziert.

Anzumerken wäre, dass es keinen Übersichtsplan mit Angaben darüber gibt, wo die LAGA-Proben genau genommen wurden. Weiterhin hätte, nach dem Kenntnisstand der Vorbelastung auf diesem Grundstück, eine umfangreichere Untersuchung das Risiko des Bauherrn sicherlich wesentlich reduziert.

Bezüglich des anstehenden Grundwassers spricht das Bodengutachten vom 30.03.2007 von einem Horizont von 3,10 m unter der vorhandenen Geländeoberkante. Diese Messung wurde im August getätigt. Der Gutachter weist extra daraufhin, dass dieser Horizont im Laufe eines Jahres um bis zu 1 m höher anstehen kann. Daher müsste davon ausgegangen werden, dass ab einer Tiefe von ca. 2,1 m unter Geländeoberkante Grundwasser bei den Erdarbeiten anzutreffen ist.

¹ LAGA: Als Maßstab für die Beurteilung der Schadlosigkeit der Verwertung im Sinne von § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG gilt die überarbeitete Mitteilung 20 "Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Abfällen - Technische Regeln" der Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) <https://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/abfall/siedlungsabfall/bauabfaelle/8287.html>

²

| | |
|-------|--|
| Z 0 | erlaubt einen uneingeschränkten Einbau |
| Z 1 | erlaubt eingeschränkten offenen Einbau (Einbauklasse 1.1 mit den Zuordnungswerten Z 1.1) oder günstige hydrogeologische Standortbedingungen (Einbauklasse 1.2 mit den Zuordnungswerten Z 1.2) |
| Z 2 | erlaubt einen eingeschränkten Einbau mit definierten technischen Sicherungsmaßnahmen |
| > Z 2 | muss auf dafür zugelassenen Deponien beseitigt werden |

5.1.2.6 F1

Frage 7.1:

War die Ausschreibung des ersten Betreibervertrages rechtmäßig?

Frage 7.2:

Inwieweit waren Nachverhandlungen vom Ergebnis der Submission gedeckt und warum wurde die Planung den Wünschen von F1 angepasst, wenn sich aus der Ausschreibung doch letztlich keine Rechtsfolgen ergaben?

Mit Beschluss des Kreistages vom 19.12.2016 (Vorlage 2016/316) wurde der Landrat beauftragt, den Betrieb der Halle zeitnah auszuschreiben. Dies erfolgte im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens in Form eines Teilnahmewettbewerbes mit nachgeschaltetem Verhandlungsverfahren (zweistufiges Verfahren). In der ersten Stufe wurde ein geeigneter Bewerber gesucht, der auch ausdrücklich die weitere „Planung und Bauphase der Halle kompetent beratend begleiten“ sollte. Nach Abgabe eines verbindlichen Angebotes am Ende der zweiten Stufe sollte das Verfahren letztlich in den Abschluss eines Pachtvertrages münden.

Den Zuschlag erhielt die Firma F1, die dem Ausschreibungstext entsprechend, in die weitere Planung eingebunden wurde. Am 14.06.2017 (Eingang 19.06.2017) wurde ein finanzielles Angebot über 180.000,- € abgegeben, ebenso wurde der Entwurf des Vertrages über den Betrieb einer multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle (Fassung vom 02.06.2017) in seinen Grundzügen akzeptiert.

In seiner Sitzung am 19.07.2017 beschloss der Kreisausschuss (Vorlage 2017/198), dass der Vertrag in der der Sitzungsvorlage anliegenden Form abgeschlossen werden solle. Die Verwaltung wurde bevollmächtigt, mit dem Bieter abweichende Detailregelungen zu vereinbaren, die die Grundzüge des Vertrages nicht berühren.

In den sich daran anschließenden Verhandlungen wurden Wünsche und Anregungen teilweise berücksichtigt und führten zu Veränderungen in der Planung, letztlich kam es jedoch nicht zum Abschluss eines Betreibervertrages. Entgegen der Rechtsauffassung des Landkreises Lüneburg vertrat die F1 GmbH den Standpunkt, dass mit Abgabe des finanziellen Angebotes über 180.000,- € kein verbindliches Angebot abgegeben wurde, sodass kein Vertrag zustande gekommen sei.

Letztendlich wurde die Ausschreibung aufgehoben (Sitzung des Kreistages am 23.04.2018, Vorlage 2018/118) und eine Vereinbarung unterschrieben, wechselseitig auf die Geltendmachung von Ansprüchen zu verzichten (Vereinbarung unterzeichnet am 17.04.2018 bzw. am 24.04.2018).

Unabhängig von der geschlossenen Vereinbarung wurde geprüft, ob mit der Abgabe eines finanziellen Angebotes durch die Firma F1 eine verbindliche Angebotsannahme vorlag und ein Anspruch auf Ersatz eines entstandenen Schadens (z. B. tatsächlich entstandene Mehrkosten

im Bereich der Planung durch die Berücksichtigung der Wünsche und Anregungen) hätte geltend gemacht werden können. Hierzu wurde ein Fachanwalt um Abgabe einer rechtlichen Stellungnahme gebeten.

Danach erfolgte im vorliegenden Fall keine verbindliche Angebotsannahme durch den Landkreis Lüneburg und deshalb ist kein Anspruch auf Ersatz eines etwaig entstandenen Schadens gegeben. Selbst wenn die im April 2018 zwischen der F1 GmbH und dem Landkreis Lüneburg getroffene Vereinbarung nicht geschlossen worden wäre, hätte eine Klage kaum Aussicht auf Erfolg.

Vergaberechtlich ist dieses Verfahren nicht zu beanstanden.

Frage 7.3:

Warum wurde die Politik nicht umgehend nach dem 20.02.2018 über den Ausstieg von F1 und die genauen Gründe dafür informiert?

In der Sitzung des Kreisausschusses vom 26.02.2018 wurde unter TOP 5 – Bericht des Landrates – (Pkt. 5.4) protokolliert, dass der Landrat von der Mail vom 25.02.2018 berichtet, in der die Firma F1 den Betreibervertrag ablehnt.

„Sie befürchten, sich in den nächsten 5 Jahren nur mit Presse und Öffentlichkeit beschäftigen zu müssen. Bei der geringen Gewinnmarge stehe das nicht im Verhältnis“.

Weiterhin habe man der F1 GmbH mitgeteilt, über eine gemeinsame Lösung zu sprechen; als Gesprächstermine wurden der 03.03.2018 sowie der 09.03.2018 angeboten.

Weitere Gespräche mit der Firma F1 wurden am 05.03. und 11.03.2018 geführt. Hierüber wurde der Kreisausschuss in der Sitzung am 12.03.2018 unter TOP N 16 (Sachstandsbericht – Arena Lüneburger Land) informiert. Die sich an die Informationen des Landrates anschließende Diskussion ist dem Protokoll zu entnehmen.

Frage 7.4:

Warum wurde es versäumt, auf der Grundlage der Zahlen von F1 die Erwartungen an Besucherzahlen und möglichen Events kritisch zu hinterfragen?

Die Firma F1 übersandte mit Mail vom 04.03.2018 seinen Businessplan (Stand 16.02.2018), der ein jährliches Defizit in Höhe von 830.466,- € auswies. Nachdem der Landkreis Lüneburg eine Stellungnahme vorbereitet hatte (Entwurf des EKR vom 06.03.2017, Anm.: vermutlich 2018), wurde die Firma B2 mit Mail vom 06.03.2018 gebeten, sowohl die Stellungnahme des EKR als auch den Businessplan von der Firma F1 zu kommentieren. Eine erste Stellungnahme wurde dem EKR mit Mail vom 08.03.2018 übersandt. Die B2 GmbH überarbeitete / ergänzte den Businessplan der Firma F1.

Das Ergebnis wurde dem Kreistag am 23.04.2018 vorgestellt (Informationsvorlage 2018/119). Dieser Businessplan (Stand 20.03.2018) enthält in einer Übersicht (Seite 31) neben dem Ergebnis von zwei unterschiedlichen Annahmen der B2 (Real Case, Worst Case) die Zahlen des Businessplans der Firma F1 sowie einen möglichen Kompromiss.

Dem der Informationsvorlage beigefügten Businessplan vom 20.03.2018 ist als letzte Seite ein Blatt der Version mit Stand vom 19.03.2018 / 22.03.2018 beigefügt. Dieses Blatt enthält auf der zweiten Seite zusätzlich einen Betrag in Höhe von 175.842 € in der Zeile 07.0 „Veranstaltungskosten“ sowie in der Zeile 07.1 „Eventbezogene Interne Kosten“.

Insoweit wurde seitens des Landkreises Lüneburg der Businessplan der F1 GmbH, einschließlich der gemachten Annahmen, kritisch hinterfragt.

Frage 7.5:

In welcher Höhe sind durch die schleppenden Vertragsverhandlungen Mehrkosten durch steigende Baupreise entstanden?

Die Submission für den Betreibervertrag war am 06.03.2017. In der Folge fanden im Mai 2017 Bietergespräche statt. Im Rahmen dieser Gespräche wurde für die weiteren verbindlichen Angebote eine Inventarliste als dringend notwendig angesehen. Diese Liste wurde in Abstimmung mit der F1 GmbH von der Firma B2 erarbeitet.

Wesentliche Änderungen an der Planung sind die Anforderungen an die Küche, die Anforderungen an den Hallenboden, die Erhöhung der Dachlast und die Vergrößerung der Hallenhöhe über dem Bühnenbereich.

Die Firma F1 hat sich länger als 6 Monate in die Gestaltung der Arena eingebracht (gemäß Betreibervertrag so vorgesehen) und die bereits genannten Änderungen bewirkt. Im Frühjahr 2018 (21.02.18 / 23.04.18) zieht sich die F1 GmbH aus dem Arena-Projekt zurück.

Trotz des späten Ausstiegs ist dadurch kein Zeitverlust entstanden, der hinsichtlich der Kostenentwicklung im Bausektor (Hochkonjunktur) nachweisbar zu höheren Kosten geführt hat. Wie der Grafik (beigefügt unter Frage 1.1) entnommen werden kann, war die Ausführungsplanung vom Büro B3 (Baubesprechung vom 04.01.2018) zu diesem Zeitpunkt noch nicht fertig, sodass hier die Ausschreibungsverfahren noch nicht eingeleitet werden konnten.

Frage 7.6:

Inwieweit ist die Aussage zutreffend, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Halle nur auf der Grundlage der Erkenntnisse während der Verhandlungen mit F1 möglich ist?

Bereits mit Beginn des 1. Vergabeverfahrens, mit dem ein Betreiber für die Arena gesucht wurde, war man sich im Klaren darüber, dass man für den Betrieb Experten braucht und auf externe Mithilfe angewiesen ist. Nach Auskunft des EKR verfügt die Firma F1 über sehr breite und tiefe Informationen durch deren Kontakte, Erfahrungen, Informationen. Über das Vergabeverfahren hinaus flossen die mit der F1 GmbH gewonnenen Erkenntnisse in die weitere Planung bzw. in das weitere Verfahren ein.

5.1.2.7 Mehrkosten durch Änderungswünsche von F1

Frage 8.1:

Warum wurden während der Verhandlungen Zusagen gemacht, ohne vorher die finanziellen Folgen zu ermitteln?

Im Rahmen der Bietergespräche mit der Firma F1 wurden seitens des Bewerbers Änderungsvorschläge unterbreitet, um einen wirtschaftlichen Betrieb der Veranstaltungshalle zu gewährleisten.

Nach Aktenlage wurden die sich hieraus ergebenden Kostenveränderungen, bezogen auf den Einzelfall, nicht ermittelt. Es gibt lediglich überschlägige Kostenschätzungen. So wurde auf Anfrage der Gruppe „FDP / Die Unabhängigen“ vom 04.12.2017 (Vorlage 2017/422) zu den Mehrkosten für die Änderungswünsche ein Betrag in Höhe von 350.000,- € genannt. Die Mehrkosten für die Erhöhung der Dachlast auf 40 t wurden in der Sitzung des Kreisausschusses am 06.11.2017 mit 110.000,- € angegeben. Letztlich schätzte der Bauherrenvertreter in seiner Mail vom 22.02.2018 die Kosten für die Küche im EG auf 315.000,- € (netto), und im 2. OG auf 110.000,- € (netto).

Frage 8.2:

Was war Grundlage für die Aussage zu den Mehrkosten im Kreisausschuss am 20.11.2017?

Seitens der Firma F1 wurde der Wunsch geäußert, die Dachlast über der Bühne auf 40 t zu erhöhen, um auch größere Konzertveranstaltungen durchführen zu können.

In der 2. Baubesprechung am 09.11.2017 wurde als Verantwortlicher das „Büro B3“ protokolliert, Termin „umgehend“. Zwar wurde dieser Punkt im dem Protokoll (vom 13.12.2017) der 3. Baubesprechung am 07.12.2017 als „erledigt“ gekennzeichnet, der weitere Verlauf im Mailverkehr zeigt jedoch, dass dies unzutreffend war. Erst in der Mail vom 03.04.2018 teilt das Büro E1 dem EKR unter anderem mit: „... die Statik liegt derzeit beim Prüfstatiker.“ Ob diese auch die Erhöhung der Dachlast auf 40 t umfasst, ergibt sich nicht aus den Unterlagen.

Eine Berechnung der zusätzlichen Kosten ist weder aus den Akten noch aus dem Mailverkehr ersichtlich, sodass seitens des Rechnungsprüfungsamtes keine Aussage zur Grundlage der Kostenberechnung gemacht werden kann. Dem Vernehmen nach könnte der Betrag von 110.000,- € mündlich im Rahmen von Baubesprechungen genannt worden sein.

In der Sitzung des Kreisausschusses vom 06.11.2017 bezifferte der EKR die Mehrkosten für die Erhöhung der Dachlast auf 40 t mit 110.000,- €. Abweichend hiervon wurde in der Sitzung des Kreisausschusses vom 20.11.2017 eine Mitteilung des EKR protokolliert, „dass durch bauliche Veränderung der Dachlast zusätzliche Baukosten in Höhe von ca. 10.000,- € entstehen werden“. Ein Grund für die voneinander abweichenden Aussagen ist nicht ersichtlich. Auch ein Protokollfehler wäre möglich.

Weiterhin gibt es eine Kostenschätzung des Büros B3 vom 09.01.2018, in der „Mehrkosten für statisch verstärkte Trapezbleche zur Aufnahme der erhöhten Dachlasten für Gründachbereiche und Photovoltaikanlagen“ mit 13.500,- € beziffert werden.

5.1.2.8 Betreibervertrag mit C1

Frage 9.1:

Auf welcher wirtschaftlichen Grundlage beruhen die im Vertrag festgelegten Zahlen für durchzuführende Events?

Im Rahmen der 1. Ausschreibung des Betreibervertrages wurde den Bewerbern am 18.03.2017 ein erster Entwurf des Betreibervertrages übersandt. Dieser Entwurf enthielt im § 7 „Veranstaltungsbetrieb“ keine Angaben zu einem zahlenmäßig untermauerten Nutzungsprofil.

Der Vorlage (2017/198) für den Kreisausschuss am 19.07.2017 wurde als Anlage der Entwurf des Betreibervertrages, Stand 02.06.2017, beigefügt, der in § 6 „Veranstaltungsbetrieb“ unter anderem folgende Formulierung enthält:

„... Dabei liegt nach einer Anlaufphase von zwei Jahren ein Nutzungsprofil zugrunde mit jährlich ca. 15 kommerziellen Sportveranstaltungen und 50 kommerziellen Kulturveranstaltungen mit durchschnittlich ca. 1.500 Teilnehmern oder mehr. Hinzu kommen jährlich ca. 20 sonstige Veranstaltungen wie Messen, Kongresse, Seminare, Versammlungen, Betriebsfeiern oder Ausstellungen mit jeweils mehr als 150 Teilnehmern / Besuchern.“...

Eine stichprobenhafte Überprüfung ergab, dass dieser Passus seitdem in allen weiteren Vertragsentwürfen zu finden ist. Dies gilt insbesondere auch, abgesehen von redaktionellen Änderungen, für den am 31.12.2018 mit der C1 geschlossenen Betreibervertrag.

Der Grund für die Änderung in der Vertragsgestaltung könnte auf die Bietergespräche zurückzuführen sein, in denen Anzahl und ggf. Art der Veranstaltungen thematisiert wurden.

F1 rechnete in seinem Bietergespräch am 03.05.2017 *„mit ca. 80 bis 100 Veranstaltungen im 1. Jahr, mit einer realistisch steigenden Tendenz in den folgenden Jahren auf ca. 150 Veranstaltungen per anno“* (Protokoll vom 18.07.2017). C1 hielt in seinem Bietergespräch am 04.05.2017 *„200 bis 250 Veranstaltungen per anno für durchaus realistisch“* (Protokoll vom 18.07.2017).

Auf Nachfrage äußert sich der EKR unter anderem wie folgt: *„Der Bieter darf die Arena nicht nur nutzen, er ist dazu im öffentlichen Verhältnis auch verpflichtet! Diese Pflicht muss so gut wie möglich definiert werden. Dazu dient die Bestimmung zu Art und Umfang der Veranstaltungen.“* (Mail vom 25.06.2019).

Warum aber gerade diese Veranstaltungszahlen in den Vertrag (Stand 02.06.2017) aufgenommen wurden und aufgrund welcher Basis, ist aus den Akten nicht nachvollziehbar.

Anzumerken ist, dass die Businesspläne von zum Teil deutlich nach oben abweichenden Veranstaltungszahlen ausgehen.

Frage 9.2:

Angesichts der erheblichen Kostensteigerungen im Bereich Veranstaltungstechnik: War die Anlage zum Vertrag (Inventarverzeichnis) Grundlage für die Ausschreibung?

Nach § 1 Nr. 4 des mit der C1 am 31.12.2018 geschlossenen Betreibervertrages ist „eine Inventarliste dem Vertrag als Anlage beigelegt. Die Inventarliste ist Bestandteil dieses Vertrages“. Dieser Passus ist auch Bestandteil früherer Vertragsentwürfe, die auch Anlagen von Sitzungsvorlagen waren (z. B. Vorlage 2018/229).

Der zweiten Ausschreibung des Betreibervertrages war ein Inventarverzeichnis mit Datum 27.05.2017 beigelegt, während das Inventarverzeichnis, das Anlage des mit der C1 am 31.12.2018 geschlossenen Betreibervertrages war, auf den 21.12.2018 datiert. Beide Inventarverzeichnisse weichen bei folgenden Positionen voneinander ab:

Inventarverzeichnis vom 27.05.2017 (Ausschreibung):

- 1.9.1 Publikumsbeschallung für Sport
- 1.9.2 Publikumsbeschallung sonstige Events
- 1.9.16 LED-Werbebande
- 2.2.2 Webeflächen / Plakatwände (Außenanlagen)

(Anmerkung: Durch das Einfügen der Position „Bedarf Küche“ als Position 1.4 verändert sich die Bezifferung der nachfolgenden Positionen entsprechend.)

Inventarverzeichnis vom 21.12.2018 (Betreibervertrag):

- 1.4 Bedarf Küche (neu, zu Lasten des Betreibers)
- 1.5.1 Ausstattung Sanitäts-/ Erste-Hilfe-Raum (neu, zu Lasten des Betreibers)
- 1.10.1 Sprachalarmierungssystem (statt Publikumsbeschallung für Sport)
- 1.10.2 Publikumsbeschallungsanlage Pro-Audio-System (statt Publikumsbeschallung sonstige Events)
- 1.10.16 Traversen (statt LED-Werbebande)
- 1.10.23 Beamer und Projektionsfläche (neu, zu Lasten des Bauträgers)

Die Webeflächen / Plakatwände (Außenanlagen) sind entfallen.

Einige Positionen können aufgrund eines Inventarverzeichnisses von der B2 (Stand: 20.12.2018) mit Kosten hinterlegt werden:

| | | | |
|---------|---|---------------------|----------------------|
| 1.5.1 | Ausstattung Sanitäts-/ Erste-Hilfe-Raum | 6.722,69 € / netto | 8.000,- € / brutto |
| 1.10.2 | Publikumsbeschallungsanlage Pro-Audio-System | 190.000,- € / netto | 226.100,- € / brutto |
| 1.10.16 | Traversen | 123.000,- € / netto | 146.370,- € / brutto |
| 1.10.23 | Beamer | 93.000,- € / netto | 110.670,- € / brutto |

Die Position „1.10.1 Sprachalarmierungssystem“ wird bei einer Kostenschätzung des Büros E1 vom 06.02.2019 (handschriftlicher Vermerk) mit Kosten in Höhe von 200.000,- € (netto) angegeben.

Bei diesen Beträgen handelt es sich allerdings nicht um „reine“ Mehrkosten für den Landkreis Lüneburg, da in drei Fällen Positionen ersetzt wurden und die Werbeflächen / Plakatwände entfielen. So ist aus einer Mail des EKR vom 02.01.2019 ersichtlich, dass der Beamer und bessere Lautsprecher die umlaufende LED-Werbebande ersetzt haben.

Da nicht für alle ersetzten Positionen in diesem oder in anderen Leistungsverzeichnissen Kostenschätzungen hinterlegt sind, ist eine genaue Angabe nicht möglich.

Anzumerken ist, dass eine Sprachalarmierung und die Ausstattung des Sanitäts- / Erste-Hilfe-Raumes in einer Grundform als sicherheitsgerichtete Einrichtung immer dem Bauträger zugerechnet werden sollten, damit auch ohne einen Betreiber die Halle genutzt werden kann.

Darüber hinaus gibt es Änderungen in den Spalten „Anzahl“ sowie „Bemerkungen“, die nachfolgend dargestellt sind:

| Ziffer lt. Vertrag | Bezeichnung | Anzahl / Bem. Ausschreibung | Anzahl / Bem. Vertrag |
|--------------------|--|-----------------------------|-----------------------|
| 1.1.1 | Publikumsgarderobe | 0 | 1 |
| 1.1.2 | Müllabwicklung | 0 | 1 |
| 1.1.5 | Feuerlöscher u. -kästen | 0 | 1 |
| 1.1.7 | Mitarbeiterschließfächer/Spinte | 0 | 1 |
| 1.1.19 | Schildermaster und Beschilderung | 0 | 1 |
| | | | |
| 1.3.9 | Einrichtung für Mitarbeiterumkleiden | 0 | 1 |
| | | | |
| 1.6.25 | Transportrollis für Stühle | 0 | 4 |
| 1.6.27 | Transportrollis für Stühle | 0 | 55 |
| | | | |
| 1.6.3 | LED-Werbebanden 4-seitig (Spielfeld) | 0 | 1 |
| | | | |
| 1.8.2 | Basketballausst. / Equipment (Korbanlage) | Deckenkonstrukt. | Standkörbe |
| | | | |
| 1.10.8 | Flachbildschirm Foyer | KG 600 | ohne KG |
| 1.10.9 | Flachbildschirme Hospitality 1.+ 2. OG | KG 600 | ohne KG |
| 1.10.10 | Flachbildschirme Publikum 1.+ 2. OG | KG 600 | ohne KG |
| 1.10.11 | Flachbildschirm mobil auf Rollwagen (Presse) | KG 600 | ohne KG |
| 1.10.20 | Einbruchmeldeanlage | ohne KG | KG 400 |

Änderungen im Inventarverzeichnis wurden vom EKR veranlasst (Mail vom 19.12.2018).

Zum Ausschreibungsverfahren:

Der Betreibervertrag wurde erneut ausgeschrieben, da das erste Verfahren ohne Auftragserteilung beendet wurde.

Gewählt wurde ein zweistufiges europaweites Ausschreibungsverfahren mit Verhandlungsrunde. Die Angebotsunterlagen wurden europaweit bekannt gegeben und bei Tenders Electronic Daily (TED) veröffentlicht. Bis zum 06.08.2018, 14:00 Uhr konnten Angebote abgegeben werden. Es ging ein Angebot der C1 fristgerecht ein. Die Zuschlags- und Bindefrist endete laut Angebotsschreiben am 31.10.2018.

Zu den Ausschreibungsunterlagen ist anzumerken, dass die in Punkt 7 und 9 der Angebotsunterlagen gewählten Formulierung widersprüchlich sind.

Angebotsunterlagen – Auszug

7. Angebotsbeauftragung, ggf. Verhandlungsgespräche

*Sämtliche geeignete Bieter, deren Angebote fristgemäß und vollständig eingereicht wurden, werden berücksichtigt. Der Auftraggeber behält sich vor, den Ablauf des Vergabeverfahrens ggf. zu modifizieren. Für diesen Fall werden die Bieter an dem Vergabeverfahren hierzu zeitnah unterrichtet. **Der Auftraggeber beabsichtigt allerdings, sogleich das (Erst-) Angebot ohne Verhandlungen zu vergeben.***

8. Zuschlag / Zuschlagskriterien:

Nach § 13 KonzVgV werden Konzessionen auf der Grundlage der von dem Auftraggeber gemäß § 31 KonzVgV festgelegten Zuschlagskriterien vergeben, sofern alle folgenden Bedingungen erfüllt sind:

Der Bieter erfüllt die von dem Auftraggeber festgelegten Eignungskriterien und weiteren Bedingungen sowie die gegebenenfalls festgelegten Mindestanforderungen, die insbesondere technische, physische, funktionelle und rechtliche Bedingungen und Merkmale umfassen, die jedes Angebot erfüllen sollte, und der Bieter ist vorbehaltlich des § 154 Nummer 2 in Verbindung mit § 125 des GWB nicht gemäß § 154 Nummer 2 in Verbindung mit den §§ 123 und 124 GWB von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen.

Nach § 26 KonzVgV prüft der Auftraggeber die Eignung und das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen aufgrund der Vorlage der Eigenerklärungen und Nachweisen gem. den einzureichenden Unterlagen mit dem Angebot. Der Auftraggeber behält sich vor, weitergehende Nachweise zur Eignung der Bieter nachzufordern, sofern er Hinweise auf eine fehlende Eignung hat.

Die Referenzen müssen Erfahrungen mit dem Betrieb von Veranstaltungshallen ausweisen; mindestens eine Referenz muss sich zwingend auf den Betrieb von Veranstaltungshallen beziehen.

Es werden nur solche Bieter ausgewählt, deren Eignung auf Grundlage der Eigenerklärungen und Nachweisen zuvor festgestellt wurde. Der Auftraggeber ist folglich berechtigt, einen Bieter von dem weiteren Verfahren auszuschließen, wenn er diesen gem. Vorgaben des Verfahrens nicht als geeignet qualifiziert hat.

Das Zuschlagskriterium ist in der Anlage Wertungsmatrix enthalten. Die Bieter haben das Zuschlagskriterium Höhe der Pachtzahlung nach § 13 Vertragsentwurf (100%) zu beachten.

9. **Verhandlung:**

- Der Auftraggeber behält sich vor, entsprechend der Auftragsbekanntmachung den Auftrag auf der Grundlage der Erstantgebote zu vergeben, ohne in Verhandlung einzutreten. Sollten sich die Notwendigkeit zur Verhandlung ergeben, werden Sie mit gesonderten Schreiben dazu eingeladen.,*

Die Zuschlagskriterien und Mindestvorgaben sind nicht verhandelbar.

Auszug – Ende

Erst will der Auftraggeber den Auftrag direkt vergeben, dann behält er sich aber die Verhandlung des Angebotes vor. Gebräuchlicher in Ausschreibungen ist der Passus, dass der Auftraggeber ein zweistufiges Verfahren ankündigt, mit der Möglichkeit einer direkten Beauftragung nach Phase 1, wenn das Angebote alle Anforderungen erfüllt.

Weiter ist festzuhalten, dass es keinen dokumentierten Wertungs- und Vergabebericht gibt. Insoweit ist die Wertung des Angebotes nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Die Vergabe lag nicht dem Rechnungsprüfungsamt vor. Auch wenn in der Sitzungsvorlage 2018/229 die Vorlage beim Rechnungsprüfungsamt in Aussicht gestellt wurde.

In einer Mail vom 13.09.2019 deutet der EKR gegenüber der Firma C1 an, dass sich der Landkreis eine finanzielle Entschädigung vorstellen könne, wenn der Kreistag nicht den Bau der Arena beschließt. Die C1 stellt eine nicht weiter detaillierte Kostenaufstellung von ca. 100.000 € / netto für bereits erbrachte und noch zu erbringende Leistungen auf. Ein Imageschaden ist ebenfalls in die Summe inkludiert.

Nach einem entsprechenden Beschluss des Kreistages am 24.09.2018 (Vorlage 2018/229) unterzeichnete der EKR am 06.11.2018 diese Zusatzvereinbarung mit der Verlängerung der Zuschlags- und Bindefrist. Am 16.11.2018 unterschreibt die Firma C1 ebenfalls diese Vereinbarung.

Nach der geltenden Rechtsprechung ist eine Verlängerung der Zuschlags- und Bindefrist nach deren Ablauf durchaus möglich, wenn aller Bieter dieser zustimmen. Der dann am 31.12.2018 getätigte Vertragsabschluss erfolgte somit innerhalb des Vergabeverfahrens vergabekonform.

Die zu diesem Sachverhalt eingeholte juristische Beurteilung kommt zu folgendem Schluss: *„Ein Vertrag kommt nach vorangegangener öffentlicher Ausschreibung zustande, wenn der Auftraggeber innerhalb der in der Ausschreibung vorgesehenen oder einvernehmlichen Verlängerung der Zuschlags- und Bindefrist den Zuschlag an den Auftragnehmer erteilt. Die Erteilung des Zuschlags ist auch nach Ablauf der Zuschlags- und Bindefrist noch möglich. Es kommt aber dann durch den Zuschlag nicht direkt zu einem Vertragsabschluss. Vielmehr stellt ein verspäteter Zuschlag ein neues Angebot dar, dass der Bieter, der durch Fristablauf von seinem ursprünglich bindenden Angebot frei geworden ist, annehmen, aber auch ohne weiteres ablehnen kann (vgl. OLG Dresden, Beschluss vom 12.10.2016, Az. 16 U 91/16; BGH, Beschluss vom 07.11.2018, Az. VII ZR 276/16 – Nichtzulassungsbeschwerde zurückgewiesen“.*

Auch die getätigten Änderungen der Vertragsunterlagen sind hier nicht vergabeschädlich, da im Vorwege des Verfahrens Vertragsanpassungen eingeräumt wurden.

Die EU-weite Bekanntmachung nach Auftragserteilung ist nicht dokumentiert.
Der Vertrag wurde rechtsgültig geschlossen.

Frage 9.3:

Warum waren Nachverhandlungen erforderlich?

Die Entwicklungen bzw. Veränderungen der Leistungsverzeichnisse sind aus der vorherigen Antwort ersichtlich.

Durch Nachverhandlungen und sich daraus ergebende Veränderungen in den Leistungsverzeichnissen wurden nach Aktenlage grundsätzlich zwei Ziele verfolgt:

1. Die Gesamtkosten der Arena sollten, insbesondere im Bereich der Veranstaltungstechnik, gesenkt, zumindest sollte insgesamt ein stärkeres Ansteigen vermieden werden. Wie oben bereits dargestellt wurde deshalb z. B. die umlaufende LED-Werbebande durch einen Beamer und bessere Lautsprecher ersetzt.
2. Um einen Vorsteuerabzug zu ermöglichen, musste *„unbedingt erreicht werden, dass der Betreiber im Ergebnis einen positiven Betrag als Pacht an den Landkreis zahlt“* (Mail des EKR vom 22.05.2018).

Sollte allerdings ein Vorsteuerabzug durch das Finanzamt nicht anerkannt werden, wären durch geänderte Leistungsverzeichnisse ggf. Kostenpositionen zu Lasten des Landkreises Lüneburg verschoben worden, ohne dass der geplante Ausgleich durch einen Vorsteuerabzug gewährleistet ist. Dies würde künftige Haushaltsjahre zusätzlich belasten.

Die H1 weist in ihrer „Umsatzsteuerlichen Beurteilung zum Bau einer Arena“ vom 03.09.2018 auf ein erhebliches Risiko bei der Anwendung der Mindestbemessungsgrundlage hin. Im Einzelnen heißt es:

„Unseres Erachtens stellen die sehr geringen Pachteinnahmen, die von Ihnen übernommenen zusätzlichen Kosten und Dienstleistungen, die sogar über den Pachteinnahmen liegen, eindeutig eine nichtunternehmerische Veranlassung der Bemessung der geringen Pacht dar. Somit wird unseres Erachtens spätestens auf dieser Stufe der vermeintliche Vorteil des Vorsteuerabzuges wieder berichtigt bzw. kehrt sich sogar saldiert in einen Nachteil um“.

Hinzuweisen ist, dass sich der Sachverhalt zur umsatzsteuerrechtlichen Beurteilung des Betriebes der Arena mehrfach geändert hat (vgl. Frage 12.1).

Das Finanzamt Lüneburg hat zwischenzeitlich eine Umsatzsteuer - Sonderprüfung durchgeführt (Prüfungsanordnung vom 15.05.2019); das Prüfungsergebnis bleibt abzuwarten.

5.1.2.9 Verkehrskonzept

Frage 10.1:

Ist sichergestellt, dass das nunmehr in Arbeit befindliche Verkehrskonzept die Untersuchungen und Lösungsansätze in Korrespondenz zu den erwartenden Nutzungszahlen erarbeitet?

Mit Datum vom 19.06.2018 unterbreitete die I2 ein erstes Honorarangebot „Verkehrsuntersuchung zur geplanten Arena an der Lüner Rennbahn in der Hansestadt Lüneburg“. Die Angebotssumme betrug 4.998,- € (brutto). Mit Mail vom 20.06.2018 hat der EKR das Ing.-büro gebeten, den Untersuchungsumfang insbesondere um folgende Punkte zu erweitern:

1. Parksuchverkehr in der Gemeinde Adendorf
2. Shuttleverkehr / Shuttleservice
3. Infrastrukturelle Alternativen, z. B. eine Brücke über die Ilmenau

In dieser Mail wurde darauf hingewiesen, dass „mit vielleicht zwei bis vier Veranstaltungen mit mehr als 2.500 Besuchern im Monat in der Zeit von September bis April“ zu rechnen ist. Weitere Angaben wurden zur Uhrzeit des Zu- bzw. Abstroms, zu den voraussichtlichen Wochentagen der Veranstaltungen, zur Ampelsteuerung, dem veranstaltungsbedingten Verkehr mit Schwerlastern u. ä. gemacht.

In dem daraufhin unterbreiteten zweiten Angebot vom 04.07.2018 (Angebotssumme: 10.948,- € brutto) wurden folgendes Arbeitsprogramm aufgelistet:

1. Grundlagenermittlung mit Sichtung der vorhandenen Unterlagen;
2. Darstellung der vorhandenen Zählergebnisse im Planungsraum und der Spitzenstundenbelastungen mit Angabe der Zusammensetzung des Verkehrs;
3. Untersuchung möglicher Ausgangs- und Zielpunkte für Shuttlebusse, Beschreibung / Bewertung der Vor- und Nachteile und Abschätzung der verkehrlichen Wirkungen;
4. Abschätzung des Verkehrsaufkommens der geplanten Arena und Überlagerung mit den Prognosebelastungen im Verkehrsentwicklungsplan, Darstellung der Prognosebelastungen im angrenzenden Straßennetz;
5. Ermittlung der maßgebenden Spitzenzeiten und der daraus resultierenden Bemessungsverkehrsstärken;
6. Leistungsfähigkeitsuntersuchungen nach HBS für die Knotenpunkte
 - B 209 / Lüner Rennbahn
 - B 209 / Anschlussrampe A 39 - Nord
 - B 209 / Anschlussrampe A 39 - Süd;
7. Beurteilung des Verkehrsablaufs an den Knotenpunkten und Ermittlung der Rückstaulängen in den Knotenzufahrten;
8. Untersuchung und Bewertung von Möglichkeiten zur Reduzierung des Ziel- und Quellverkehrs der Arena, der über den Knotenpunkt B 209 / Lüner Rennbahn zu- bzw. abfließen muss;

9. Abschätzung der Wirkungen des Besucherverkehrs auf den fließenden und ruhenden Verkehr im angrenzenden Straßennetz der Gemeinde Adendorf, Entwicklung von Maßnahmen zur Vermeidung von Parksuchverkehren und Falschparkern;
10. Abstimmung der Ergebnisse mit den Beteiligten;
11. Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse in den politischen Gremien;
12. Zusammenfassung der Ergebnisse in einem Erläuterungsbericht mit Empfehlungen, Abgabe des Berichts in zwei Exemplaren sowie auch digital als pdf-Datei.

Nach Abstimmung innerhalb des Begleitgremiums (Mail vom 05.07.2018) wurde der Auftrag am 08.08.2018 erteilt.

Ob darüber hinaus weitere Fragestellungen berücksichtigt werden, ist aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich.

Nach Kenntnis des Rechnungsprüfungsamtes liegt das Untersuchungsergebnis bzw. ein Gutachten zwischenzeitlich vor. Die Kernpunkte wurden am 30.07.2019 im Bauausschuss vorgestellt.

5.1.2.10 Eigengesellschaft / Betriebsgesellschaft

Frage 11.1:

– Keine –

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 23.04.2018 (Vorlage 2018/118) beschlossen, dass die Verwaltung parallel zur europaweiten Ausschreibung eines neuen Betreibervertrages die Folgen des Betriebes der Halle durch eine kommunale Gesellschaft prüft. Protokolliert ist, dass die Verwaltung eine gesonderte Ausarbeitung in Form einer Beschlussvorlage erarbeitet. In dieser Sitzung wurde ebenfalls die Bildung eines Begleitgremiums zur Arena beschlossen.

Das Begleitgremium „Arena Lüneburger Land“ tagte erstmals am 01.06.2018. Unter TOP 3 der Tagesordnung wurde die „Option zur Gründung einer kommunalen Betriebsgesellschaft mbH“ behandelt. Das Finanzmanagements des Landkreises Lüneburg hat zu diesem TOP auf Grundlage des Businessplans der Firma B2 eine Vorlage („Arbeitspapier zum Vergleich der Entscheidungsalternativen für den Betrieb der Arena Lüneburger Land“) erarbeitet und vorgestellt. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die kommunale Gesellschaft für den Landkreis mehr Einfluss bietet, aber mehr kostet und weniger flexibel ist.

Die Aussage, dass eine kommunale Eigengesellschaft mit dem Landkreis als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter dem Träger mehr Einfluss bietet, ist zutreffend. Eine vergleichbare Einwirkungsmöglichkeit auf einen Betreiber wie auf einen Geschäftsführer einer kommunalen Eigengesellschaft über den Aufsichtsrat bzw. die Gesellschafterversammlung wird sich durch einen Betreibervertrag nur schwer herstellen lassen.

Der Betrieb durch eine kommunale Eigengesellschaft ist nach dem Arbeitspapier mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken verbunden. Zur Verdeutlichung werden die Jahresfehlbeträge von sieben Hallen in kommunaler Trägerschaft angeführt, die zwischen 0,9 Mio. € und

4,4 Mio. € liegen (im Mittel 2,7 Mio. €). Für eine Halle in privater Trägerschaft, an der die Kommune nur minderheitsbeteiligt ist, wird dagegen ein geringer Jahresüberschuss mit 0,1 Mio. € angegeben. Ein Jahresfehlbetrag mit 0,2 Mio. €, für den die Vergleichbarkeit eingeschränkt sein soll, bleibt hier unberücksichtigt.

Beim Betreibermodell wird der Vorteil gesehen, dass sich für den Landkreis Lüneburg das betriebswirtschaftliche Risiko aus dem laufenden Betrieb der Halle auf den Zuschuss für das Gebäudemanagement beschränkt, der in Anlehnung an den B2-Businessplan mit 360.000 € angegeben wird. Unter Einbeziehung der Aufwendungen für Abschreibungen und Zinsen sowie der Erträge im Zusammenhang mit den Zuschüssen der Hansestadt Lüneburg wird eine jährliche Ergebnisbelastung für den Haushalt des Landkreises i. H. v. 575.000 € abgeleitet. Insoweit ergibt sich eine Deckelung des betriebswirtschaftlichen Risikos auf diesen Betrag, der unter der Verlustsituation der im Arbeitspapier aufgeführten Hallen liegt. Insoweit werden Mehrkosten beim Betrieb der Halle durch eine kommunale Gesellschaft erwartet.

Zudem werden höhere Personalaufwendungen bei der kommunalen Gesellschaft im Vergleich zum Betreibermodell vermutet, da beim Betreiber erhebliche Vorteile aus Synergieeffekten erwartet werden. Das Verhältnis zwischen Umsatzerlösen (1.466.679,- €) und Personalkosten (360.000,- €) im Businessplan wird dabei für die kommunale Gesellschaft als nicht realistisch angesehen. Für neun Hallen wurden Daten zu Umsätzen und Personalkosten für die Jahre 2016 bzw. 2015 ermittelt. Danach können durchschnittlich je ein Euro Personaleinsatz 2,26 € Umsatzerlöse erzielt werden. Unter Einbeziehung der Daten aus dem Businessplan ergeben sich einschließlich der Arena für dann zehn Hallen im Durchschnitt 2,44 € Umsatzerlöse pro ein Euro Personaleinsatz. Laut Businessplan können dagegen je ein Euro Personaleinsatz im Schnitt 4,07 € Umsatzerlöse erzielt werden. Daher werden zwei Szenarien gerechnet, die abweichend den durchschnittlichen Wert von 2,44 € Umsatzerlöse je ein Euro Personaleinsatz für kommunale Gesellschaften unterstellen.

Beim Szenario „Umsatzerlöse“ wurde unterstellt, dass bei gegebenen Personalkosten lt. Businessplan mit 360.000,- € nur Umsatzerlöse i. H. v. 878.400,- € ($360.000,- € \times 2,44 €$) erzielbar sind, die um 588.279,- € unter den Planumsätzen mit 1.466.679,- € liegen.

Beim Szenario „Personal“ wurde durch das Finanzmanagement unterstellt, dass zur Erzielung von Umsätzen lt. Businessplan in Höhe von 1.466.679,- € ein Personalaufwand mit 601.700,- € ($1.466.679,- € \div 2,44 €$) erforderlich wäre, der um 241.700,- € über den geplanten Aufwendungen mit 360.000,- € liegt.

Bei im Übrigen unveränderten Aufwendungen und Erträgen nach dem B2-Businessplan fallen bei der kommunalen Gesellschaft nach dem Szenario „Umsatzerlöse“ Mehrkosten i. H. v. 588.279 € und nach dem Szenario „Personal“ Mehrkosten i. H. v. 241.700 € an.

Der Faktor Umsatzerlöse je ein Euro Personaleinsatz ist rechnerisch richtig ermittelt worden. Berechnet wurde ein einfacher Durchschnitt (Summe Faktor je Halle dividiert durch die Anzahl der Hallen). Mangels Datenverfügbarkeit war eine differenzierte Betrachtung bzw. die Bildung eines gewogenen Durchschnitts nicht möglich.

Allgemein werden die Kosten für eigenes Personal als Personalaufwand und die für Fremdpersonal als sonstiger betrieblicher Aufwand gezeigt. So wird auch im B2-Businessplan verfahren. Der dort gezeigte Personalaufwand betrifft vor allem das Verwaltungspersonal. Das für die Durchführung der Veranstaltungen benötigte Personal wird dagegen im Wesentlichen von Dritten zu den im B2-Businessplan angegebenen Verrechnungspreisen bezogen und ist mit nachstehenden Positionen in den sonstigen betrieblichen Aufwendungen enthalten:

| | |
|---|---------------------|
| Seite 17 – Pos. 06.1.1 Arena Control / Pförtnerdienst | 98.550,00 € |
| Seite 19 – Pos. 07.1 Eventbezogene interne Kosten | 183.971,00 € |
| Seite 20 – Pos. 07.2 Weiterberechenbare Kosten | 279.808,00 € |
| Seite 20 – Pos. 07.3.2 Personalquote bezogen auf d. Gastronomiekosten | <u>142.101,00 €</u> |
| Aufwendungen für Personalüberlassung durch Dritte | 704.430,00 € |
| Aufwendungen für eigenes Personal (Verwaltung) | <u>360.000,00 €</u> |
| Summe | 1.064.430,00 € |

Bezieht man die Summe der Aufwendungen für eigenes und fremdes Personal mit 1.064.430 € auf die Umsatzerlöse aus dem Businessplan mit 1.466.679 €, dann können pro ein Euro Personaleinsatz 1,38 € Umsatzerlöse erzielt werden. Dieser Wert ist deutlich schlechter als der mit 2,44 €, der der Berechnung der Szenarien zu Grunde liegt. Um die Vergleichbarkeit abschließend beurteilen zu können, müsste bekannt sein, in welcher Höhe Kosten für Fremdpersonal in den sonstigen betrieblichen Aufwendungen der zum Vergleich herangezogenen Hallen enthalten sind.

Die Sitzungen des Begleitgremiums wurden nicht protokolliert, sodass weder der Diskussionsverlauf noch Verabredungen oder Beschlüsse dokumentiert sind. Lediglich der Mailverkehr zwischen den Mitgliedern des Gremiums lässt vereinzelt und unvollständig Rückschlüsse auf Sitzungsinhalte zu. So soll im Rahmen dieses Tagesordnungspunktes das Für und Wider diskutiert und vorgeschlagen worden sein, eine kommunale Betreibergesellschaft zu gründen, wenn kein passendes Ergebnis bei der zweiten (europaweiten) Ausschreibung des Betreibervertrages erzielt werden sollte („Plan B“). Hierüber wurde in der Sitzung des Kreisausschusses am 11.06.2018 berichtet (Protokoll zur Vorlage 2018/174). Die europaweite Ausschreibung führte zum Abschluss eines Betreibervertrages mit der C1 (Sitzung des Kreistages am 24.09.2018, Vorlage 2018/229).

In der oben genannten Sitzung des Kreistages am 23.04.2018 wurde ebenfalls in Form einer Informationsvorlage (Vorlage 2018/119) u. a. über ein alternatives Geschäftsmodell berichtet. Eine gesonderte Ausarbeitung in Form einer Beschlussvorlage wurde dem Kreistag bisher nicht vorgelegt.

Die H1 merkt in ihrer „Umsatzsteuerlichen Beurteilung zum Bau einer Arena“ vom 03.09.2018 folgendes an: *„Die Gründung und Abwicklung einer GmbH birgt zusätzlich wiederum diverse ertragssteuerliche Fragestellungen, die zunächst geklärt werden müssen“.*

5.1.2.11 Vorsteuerabzug

Frage 12.1:

– Keine –

Nach den vorliegenden Unterlagen wird der Vorsteuerabzug frühzeitig durch das Finanzmanagement thematisiert. Zeitnah zur Beendigung des PPP-Modells am 07.11.2016 wird das Finanzamt mit Schreiben vom 02.12.2016 entsprechend um Auskunft gebeten. Mit Datum vom 10.01.2017 ergeht die unverbindliche Stellungnahme des Finanzamtes zur ertragsteuerlichen und umsatzsteuerlichen Behandlung der Herstellung und des Betriebes einer multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle. Danach könnten sich die unternehmerische Tätigkeit des Landkreises und die damit verbundene Möglichkeit zum Vorsteuerabzug aus nachstehenden Rechtsvorschriften ergeben:

- § 2 Abs. 3 UStG a. F. i. V. m. § 4 Abs. 1 KStG, sofern der Landkreis die Halle selbst betreibt und der Jahresumsatz i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG 35.000,- € nachhaltig übersteigt
- § 2 Abs. 3 UStG a. F. i. V. m. § 4 Abs. 4 KStG, sofern der Landkreis einen Betrieb gewerblicher Art verpachtet und soweit Pachtentgelt und Zuschüsse des Landkreises als eine Einheit zu beurteilen sind und sich per Saldo keine Belastung für den Landkreis ergibt
- § 2b UStG bei Vermietung durch den Landkreis Lüneburg

Da der Landkreis die Optionserklärung nach § 27 Abs. 22 UStG abgegeben hat, ist das Vorliegen einer unternehmerischen Tätigkeit bis zum 31.12.2020 noch nach § 2 Abs. 3 UStG und nicht nach § 2b UStG zu beurteilen.

Anmerkung: Nach der Altregelung des § 2 Abs. 3 UStG ist eine juristische Person nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) unternehmerisch tätig. Die Vermietung ist dagegen bloße steuerfreie Vermögensverwaltung, die keinen Betrieb gewerblicher Art begründet. Nach der Neuregelung des § 2b UStG führt die Vermietung dagegen grundsätzlich zur Unternehmereigenschaft.

Das Finanzamt weist in seiner Stellungnahme vom 10.01.2017 auf die Möglichkeit zum rückwirkenden Widerruf der Optionsmöglichkeit nach § 27 Abs. 22 UStG hin. Gleichzeitig wird auf die Möglichkeit hingewiesen, sich im Falle der Anwendung des § 2 Abs. 3 UStG a. F. i. V. m. § 4 Abs. 1 UStG auf die jüngste BFH-Rechtsprechung zu berufen, nach der jede nachhaltig gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeit auf privatrechtlicher Grundlage zur Unternehmereigenschaft führt.

Der F1-Businessplan vom 16.02.2018 mit einer Unterdeckung i. H. v. 830.466 € verdeutlicht, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Halle nicht möglich ist, lässt aber offen, wie ein Ausgleich erfolgen könnte. Im B2-Businessplan mit einer Überdeckung i. H. v. 45.954 € stehen dem Pachtentgelt des Betreibers mit 180.000 € Zuschüsse des Landkreises mit mindestens

256.000 € (451.044 € einschließlich veranstaltungsbezogener Reinigung und Garderobendienst, vgl. Frage 5.2) entgegen. Per Saldo verbleibt eine Belastung beim Landkreis.

In Hinblick auf die unverbindliche Stellungnahme des Finanzamtes vom 10.01.2017 hätte hier die Möglichkeit einer Schädlichkeit auf die Unternehmereigenschaft und damit auf die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug erkannt werden können. Die Vorlage 2018/119 hätte mit einem entsprechenden Hinweis auf etwaige Probleme hinsichtlich des Vorsteuerabzugs im Rahmen eines Betreibermodells verbunden werden können.

Am 22.05.2018 wird einem steuerlichen Berater der Entwurf eines Betreibervertrages und am 22.06.2018 der geänderte Entwurf eines Betreibervertrages übersandt. Am 09.07.2018 teilt das Finanzamt dem steuerlichen Berater in einem Gespräch mit, dass voraussichtlich kein Betrieb gewerblicher Art vorliegt und damit kein Vorsteuerabzug möglich ist, da die Zuschüsse die angestrebte Pacht übersteigen. Nach Einschätzung des Finanzamtes ist zudem die Übernahme von Betriebskosten durch den Vermieter als unüblich anzusehen. Ursachen hinsichtlich der Länge der Bearbeitungsdauer in dieser Steuerangelegenheit können den vorliegenden Unterlagen nicht entnommen werden.

Mit Datum vom 15.08.2018 wird ein anderer Steuerberater gebeten, die umsatzsteuerlichen Aspekte und insbesondere die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug beim Bau der Arena zu klären. Im Beratungsschreiben vom 03.09.2018 werden erhebliche Hürden und Bedenken gesehen, ob und in welchem Umfang Vorsteuerbeträge geltend gemacht werden können. Auf die Anwendbarkeit jüngster BFH-Rechtsprechung beim Bau der Arena stellt das Beratungsschreiben vom 04.09.2018 ab. Ausgesprochen wird die Empfehlung, eine verbindliche Auskunft zur umsatzsteuerlichen Behandlung der Herstellung und des Betriebes einer Multifunktionshalle beim Finanzamt einzuholen. Der Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft wird am 12.10.2018 gestellt. Das Finanzamt lehnt den Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft am 23.11.2018 ab, da ein für das Finanzamt bindendes BMF-Schreiben zu dem im Antrag genannten BFH-Urteilen erwartet wird. Eine Anwendung der BFH-Urteile ist der Finanzverwaltung nicht möglich, da diese nicht amtlich veröffentlicht sind.

Im Zuge der Ablehnung der Erteilung einer verbindlichen Auskunft vom 23.11.2018 vertritt das Finanzamt zur geltenden Rechtslage weiter die Auffassung, dass auch beim Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art nach § 4 Abs. 1 oder Abs. 4 KGSt, der Vorsteuerabzug zu versagen sei. Es mangle an der entgeltlichen Überlassung, da die Zuschüsse des Landkreises das Pachtentgelt des Betreibers übersteigen. Nach Auffassung des Finanzamtes betreffen die Kostenübernahmen durch den Landkreis dabei vor allem typische Mieterpflichten, so dass diese als Zuwendung anzusehen seien.

Auf der nachstehenden Zeitschiene werden Entscheidungen der politischen Gremien mit den für den Vorsteuerabzug relevanten Tatsachen und der Inanspruchnahme steuerlicher Beratungsleistungen gemeinsam dargestellt, soweit sich diese nach den vorliegenden Unterlagen ergeben:

| Sachverhalte | Datum | Klärung steuerlicher Tatbestände |
|---|-----------------------------------|---|
| Ende PPP-Modell | ▶ 07.11.2016 | |
| | 02.12.2016 | ◀ Anfrage beim Finanzamt |
| KT-Beschluss: Prüfung Bau in Eigenregie, Klärung Kaufoption Grundstück | ▶ 19.12.2016 | |
| Auftrag B2 | ▶ 02.01.2017 | |
| | 10.01.2017 | ◀ Unverbindliche Stellungnahme Finanzamt |
| Kaufvertrag Grundstück | ▶ 12.06.2017 | |
| Landkreis wird Bauherr | ▶ 21.08.2017 | |
| Businessplan F1 (Verlust: 830.466 €) | ▶ 16.02.2018 | |
| Businessplan B2 (Überschuss: 45.954 € nach Variante „Real Case“) | ▶ 22.03.2018 | |
| KT-Beschluss: Prüfung Option Gründung kommunale Gesellschaft parallel zur europaweiten Ausschreibung des Betreibervertrags | ▶ 23.04.2018 | |
| | Hinzuziehung eines Steuerberaters | |
| | 22.05.2018 | ◀ Entwurf Betreibervertrag (Stand vom 18.05.2018) an Steuerberater (StB) um Vereinbarkeit mit dem Vorsteuerabzug zu klären |
| Beratungsergebnis Begleitgremium: Gründung kommunale Gesellschaft in Abhängigkeit vom Ausschreibungsergebnis für den Betreibervertrag | ▶ 01.06.2018 | |
| | 21.06.2018 | ◀ Nachfrage beim StB zum Bearbeitungsstand |
| Rechtsberatung zum Betreibervertrag | ▶ 21.06.2018 | |
| | 22.06.2018 | ◀ geänderter Entwurf Betreibervertrag an StB um Vereinbarkeit mit dem Vorsteuerabzug zu klären |
| | 09.07.2018 | ◀ Gespräch StB mit Finanzamt |
| | 09.07.2018 | ◀ Mitteilung StB, dass nach Auffassung des Finanzamtes voraussichtlich kein Betrieb gewerblicher Art besteht und kein Vorsteuerabzug zulässig ist |
| | 11.07.2018 und 12.07.2018 | ◀ Nachfragen beim StB; StB weist auf Alternativen hin (Eigengesellschaft, § 2b UStG) |
| | Wechsel des Steuerberaters | |
| | 15.08.2018 | ◀ Auftrag an StB die umsatzsteuerlichen Sachverhalte, insbesondere die Möglichkeit zum Vorsteueranzug zu klären |
| | 03.09.2018 | ◀ Beratungsschreiben StB, nach dem „erhebliche Hürden und Bedenken bestehen, ob und in welcher Höhe Vorsteuerbeträge geltend gemacht werden können“ |
| | 04.09.2018 | ◀ Beratungsschreiben StB zur Anwendung jüngere BFH-Rechtsprechung auf den Vorsteuerabzug beim Bau der Arena |
| | 18.09.2018 | ◀ Gespräch EKR mit dem Finanzamt |
| KT-Beschluss: Zuschlag für C1 als Betreiber | ▶ 24.09.2018 | |
| | 27.09.2018 | ◀ Schreiben EKR an Finanzamt |

| | | | |
|---|---|------------|--|
| | | 10.10.2018 | ◀ Entwurf Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft durch StB |
| | | 12.10.2018 | ◀ Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft durch das Finanzamt |
| | | 01.11.2018 | ◀ Nachfrage StB beim Finanzamt zum Bearbeitungsstand des Antrags auf Erteilung einer verbindliche Auskunft |
| KT-Beschluss: Bau Arena in Abhängigkeit von der Gewährung des Vorsteuerabzugs | ▶ | 05.11.2018 | |
| | | 23.11.2018 | ◀ Finanzamt teilt mit, dass der Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft abzulehnen ist |
| KT-Beschluss: Rücknahme Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft, Bau Arena unabhängig von der Gewährung des Vorsteuerabzugs | ▶ | 17.12.2018 | |
| Abschluss Betreibervertrag mit der C1 | ▶ | 31.12.2018 | |

Um das betriebswirtschaftliche Risiko zu begrenzen, wurde ein Betrieb der Arena durch den Landkreis selbst, ausgeschlossen (vgl. Frage 11.1). Nach den Hinweisen des Steuerberaters hätte der Betrieb in Form einer kommunalen Gesellschaft den Vorsteuerabzug grundsätzlich ermöglicht. Beim favorisierten Betreibermodell, das als Verpachtungs-BgA ausgestaltet ist, oder zu Vermietungsumsätzen führt, mangelt es nach Auffassung des Finanzamtes an der Entgeltlichkeit, so dass der Vorsteuerabzug zu versagen ist.

Als vorteilhaft hätte sich eine frühzeitige und durchgängige steuerliche Beratung erweisen können. Die Zeitschiene legt nahe, dass die steuerlichen Berater die zu verwirklichenden Sachverhalte nur noch würdigen konnten, Möglichkeiten zur steuerlichen Gestaltung im Wesentlichen jedoch nicht mehr bestanden.

Festzuhalten bleibt, dass eine allgemeine umsatzsteuerliche Problematik im Hinblick auf den Vorsteuerabzug beim Verpachtungs-BgA besteht, soweit der Betrieb dauerdefizitär ist und der Verpächter Zuschüsse zu den Betriebskosten leistet, die das Pachtentgelt übersteigen. Inwieweit für die Arena unter Berücksichtigung des endgültigen Betreibervertrages und im Hinblick auf die jüngsten BFH-Urteile insoweit ein Vorsteuerabzug erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

Nach den steuerlichen Beratungsschreiben ist für den Fall, dass der Vorsteuerabzug gewährt wird, folgendes zu beachten:

Vermietungsumsätze im Sinne des Umsatzsteuergesetzes sind steuerbar, aber nach § 4 Nr. 12 UStG grundsätzlich steuerbefreit, so dass keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug besteht. Bei Vermietung an einen anderen Unternehmer kann jedoch unter den Voraussetzungen des § 9 UStG auf diese Steuerbefreiung verzichtet werden, mit der Folge, dass der Vorsteuerabzug möglich ist. Der Steuerberater weist für diesen Fall auf den sogenannte Fallbeileffekt hin. Dabei ist auf die Umsätze des Pächters abzustellen. Entfallen von den Umsätzen des Pächters bezogen auf den Jahresumsatz mehr als fünf Prozent auf Umsätze, die den Vorsteuerabzug ausschließen (Bagatellgrenze), dann entfällt die Option nach § 9 UStG rückwirkend für dieses Jahr. Gleichzeitig entfällt für dieses Jahr auch die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug für den Landkreis als Verpächter. Gleiches gilt für ein Zehntel des Vorsteuerabzugs aus den

Baukosten, soweit der zehnjährige Berichtigungszeitraum nach § 15a UStG noch nicht abgelaufen ist.

Sollte der Vorsteuerabzug im Rahmen eines Betriebs gewerblicher Art gewährt werden, weist der Steuerberater darauf hin, dass eine unentgeltliche Wertabgabe in den hoheitlichen Bereich des Landkreises vorliegen könnte, für die die Mindestbemessungsgrundlage zur Anwendung kommen könnte.

Anmerkung: In die Mindestbemessungsgrundlage für die unentgeltliche Wertabgabe wären die um das Pachtentgelt geminderten Zuschüsse des Landkreises sowie voraussichtlich auch die Abschreibungen auf die Baukosten und die Zinsaufwendungen im Zusammenhang mit der Finanzierung der Arena zu erfassen.

Fristverlängerung zur Abgabe der Steuererklärung 2016:

Der Landkreis Lüneburg beantragte mit Schreiben vom 19.03.2018 eine Fristverlängerung für die Abgabe der **Körperschaftsteuererklärung 2016** für den Betrieb gewerblicher Art „Arena/Multifunktionale Sport- und Veranstaltungshalle“. Dieser Antrag wurde durch das Finanzamt mit Bescheid vom 27.03.2018 abgelehnt. Der endgültige Körperschaftsteuerbescheid für das Jahr 2016 datiert auf den 08.02.2019.

5.1.2.12 Wechsel zu einer Event – Arena

Frage 13.1:

Kreisausschuss am 17.06.2019: Ob bzw. wann wurde ein Wechsel von einer Sport- und Veranstaltungshalle zu einer Event – Arena beschlossen?

In der Sitzung des Kreisausschusses am 17.06.2019 wurde seitens der Politik darum gebeten zu prüfen, ob, und wenn ja, wann ein Wechsel von einer Sport- und Veranstaltungshalle zu einer Event - Arena beschlossen wurde.

Mit Datum vom 26.05.2017 wird die Informationsvorlage 2017/170 verfasst. In dieser Vorlage wird über die Planung einer multifunktionalen Sport- und Veranstaltungshalle informiert. Anlage dieser Vorlage ist eine von der B2 aufgestellte Inventarliste und eine Zielkonfiguration für die „Multifunktionsarena Lüneburg“ vom 14.05.2017.

In der Vorlage wird die Zielkonfiguration textlich ausführlich dargestellt. Im Einzelnen werden folgende Inhalte aufgeführt:

„Mittlerweile liegt der anliegende Entwurf einer Zielkonfiguration (Anlage 1) vor. Sie beschreibt die Anforderungen an die Halle und bildet die Grundlage des gesamten Projekts einschließlich der Architektur. Die dort aufgeführten Ziele werden durch die aktuelle Planung und die neue Projektstruktur erreicht. Die Punkte ganz am Ende der Tabelle Nr. 8 und Nr. 9 sind in der Baugenehmigung abgearbeitet.

Die Verwaltung beabsichtigt, über die Zielkonfiguration einen politischen Beschluss herbeizuführen. Wesentlich an der Zielkonfiguration ist, dass die Planung nun einen multifunktionalen

Betrieb in den Vordergrund rückt, und zwar bezogen auf Sportveranstaltungen, aber auch alle anderen Formate.

Entscheidend ist die prioritäre Ausrichtung auf kommerzielle Veranstaltungen, also solchen, mit denen Einnahmen erzielt werden können. Nur so besteht die Chance, auf Dauer erhebliche, zusätzliche kommunale Zuschüsse zu den Betriebskosten zu vermeiden. In diesem Sinne gelten auch die Heimspiele der S1 als kommerzielle Veranstaltungen; ihnen gebührt die höchste Priorität. Das gilt jedoch nicht für den Trainingsbetrieb der Bundesligamannschaft, der in der Arena stattfinden kann, wenn die Halle nicht anderweitig belegt ist.

Schul-, Hochschul- und Breitensport wird möglich sein, bildet aber nicht mehr die erste Priorität. Auch hier gilt, dass kommerzielle Veranstaltungen vorgehen. Die Halle wird auf Ballsportarten ausgerichtet sein. Handball, Fußball und Basketball werden möglich sein. Das darüber hinaus für den Schulsport übliche Equipment (Turnen) ist nicht vorgesehen. Dies hängt mit den begrenzten Lagerkapazitäten zusammen.“

Mit Datum vom 16.06.2017 wird in der Vorlage 2017/183, die die Informationsvorlage 2017/170 fortschreibt, beschlossen, dass:

„Beschluss:

Der Landkreis Lüneburg baut eine multifunktionale Sport- und Veranstaltungshalle (nachfolgend „Arena“) auf dem Gelände Lüner Rennbahn 5 in Lüneburg auf der Grundlage der anliegenden Zielkonfiguration (Anlage 1) und Inventarliste (Anlage 2).“

Als Anlage beigefügt ist auch der 3. Entwurf einer Finanzierungs- und Nutzungsvereinbarung zwischen Landkreis Lüneburg und Hansestadt Lüneburg. Dort ist im § 1 fixiert:

„§ 1 Beschreibung des Vorhabens

Die Hansestadt Lüneburg bildet als Oberzentrum den strukturellen Schwerpunkt des Landkreises Lüneburg und trägt zu der positiven Dynamik der Region mit einem umfangreichen, attraktiven Angebot bei. Dieses soll durch eine multifunktionale Sport- und Veranstaltungshalle ergänzt werden. Ziel ist ein breitgefächertes Angebot für die Menschen in der Region als Spielstätte der Bundesligamannschaft der Spielvereinigung Gellersen-Lüneburg, kultureller Veranstaltungsort und Standort für Messen, Ausstellungen, Vortragsveranstaltungen, Tagungen, Feiern usw. Dabei werden kleinere Veranstaltungen mit ca. 50 Personen genauso möglich sein, wie größere Veranstaltungen mit ca. 3.500 Besuchern. Die Halle wird auch für Schul-, Breiten- und Hochschulsport zur Verfügung stehen. Kommerzielle Veranstaltungen werden aber Vorrang haben, um einen wirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen.“

Diese Vorlage wird am 19.06.2017 durch den Kreistag beschlossen.

Die Informationsvorlage 2018/119 vom 10.04.2018 steht unter dem folgenden Thema:

Arena Lüneburger Land – Wo stehen wir und wie geht es weiter?

Im Wesentlichen werden hier der Businessplan von F1 und mögliche alternative Geschäftsmodelle ausführlich dargestellt, in der die kommerzielle Ausrichtung der Arena beibehalten bleibt.

Der Beschluss des Kreistages vom 23.04.2018 lautet wie folgt:

„Beschluss:

Der Landkreis Lüneburg hält grundsätzlich an der Realisierung des Baus der „Arena Lüneburger Land“ fest. Auch am vorgesehenen Standort wird festgehalten. Die Arena soll dem Spitzen- und Breitensport sowie für Eventveranstaltungen zur Verfügung stehen.“

Mit diesem Beschluss wird grundsätzlich an dem Bau der Arena festgehalten.

Die im Beschluss vom 19.06.2017 abweichend formulierte Beschreibung der Arena lässt aber auf keine grundlegend neue Ausrichtung schließen, da die am 19.06.2017 beschlossene Zielkonfiguration nicht wieder aufgehoben wurde. Auch dem Protokoll ist hier keine ganzheitlich neue Ausrichtung der Zielkonfiguration der Arena zu entnehmen.

Ergänzend wird auf den Beschluss des Kreistages vom 11.06.2018 verwiesen, der dem Beschluss des Ausschusses für Hochbau und Energiesparmaßnahmen vom 06.06.2018 ohne Einschränkungen folgte.

In der Sitzung am 06.06.2018 wurde über das Bodenkonzept der Halle informiert und hierzu waren 2 Experten eingeladen, die unterschiedliche Hallenbodenkonzepte vorstellten. In beiden Hallen bestimmten die kommerziellen Veranstaltungen die Termine.

Der Beschluss aus den Sitzungen lautet wie folgt:

„Abschließend fassen die Vertreter der anwesenden Fraktionen die Risiken und Möglichkeiten der beiden Ausführungsvarianten noch einmal zusammen und entscheiden sich einstimmig für einen Betonboden als Grundausstattung und Basis für einen darauf zu verlegenden mobilen Sportboden.

Beschluss:

Die Arena Lüneburger Land erhält als Grundausstattung (Basis) einen Betonboden.

Abstimmungsergebnis: – einstimmig –

11.06.2018 Kreisausschuss – ungeändert beschlossen

Beschluss:

Die Arena Lüneburger Land erhält als Grundausstattung (Basis) einen Betonboden.

Abstimmungsergebnis: - einstimmig -“

Der beschlossene Betonboden ist Bestandteil der Ausrichtung vom 19.06.2017 mit der dort beschlossenen Zielkonfiguration.

Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes wurde damit zuletzt mit Beschluss vom 11.06.2018 der am 19.06.2017 beschlossene Wechsel von einer Sport- und Veranstaltungshalle zu einer Event – Arena „bekräftigt“.

5.2 Beschluss des Kreisausschusses vom 22.07.2019 (Antrag der CDU-Kreistagsfraktion vom 19.07.2019)

5.2.1 Fragenkatalog zu 14.1 bis 14.5

5.2.1.1 Nochmalige Erhöhung der Dachlast, Statik

Vorbemerkung, Chronologie:

In der nachstehenden Zeitschiene werden die Handlungsabläufe zu den Themenfeldern „Prüfstatik“ und „Dachlasten“ gezeigt:

| Prüfstatik / Bauaufsicht | Datum | Dachlasten / Bauherr |
|--|--|---|
| Die Prüfstatik wird bei W1 beauftragt ▶ | 06.09.2016 | |
| Eine komplette Überarbeitung der Statik ist erforderlich ▶ | 01.03.2017 | |
| | 26.04.2017 | |
| | Baugenehmigung wird erteilt | |
| 1. Nachtrag – komplette Überarbeitung erforderlich ▶ | 08.05.2017 | |
| | 31.10.2017 | ◀ Der Wunsch die Dachlast auf 40 t zu erhöhen wird fixiert |
| | 09.11.2017 | ◀ Schriftlicher Auftrag an B3 |
| | 29.11.2017 | ◀ Festlegung das Photovoltaik-Anlagen berücksichtigt werden sollen |
| | 08.12.2017 | ◀ Die zusätzlichen Dachlasten werden zur Bearbeitung gegenüber B3 freigegeben |
| | 08.02.2018 | ◀ Die Rechnung zum Auftrag vom 09.11.2017 wird in Höhe von 65.450 € gezahlt |
| | 09.02.2018 | |
| | 2. Nachtrag zum Bauantrag wird eingereicht | |
| Nachweis für aussteifende Wände und dynamische Lasten erforderlich (Nr. 4) ▶ | 26.02.2018 | |
| | 19.09.2018 | ◀ Hängepunkte mit je 2 t werden erforderlich |
| | 29.10.2018 | |
| | 2. Nachtrag wird genehmigt | |
| Die fehlenden Nachweise aus dem Prüfbericht Nr. 4 sind immer noch offen ▶ | 30.10.2018 | |

| | | | |
|---|---|------------|---|
| | | 19.12.2018 | ◀ Dem Prüfstatiker reichen die bisherigen Berechnungen nicht aus |
| In der vorliegenden Hauptstatik wird die gesamte Event-Halle nachgewiesen, damit sind alle vorherigen Statiken zu diesem Bauwerk ungültig (Info von Prüf-Ing an Statiker) | ▶ | 22.01.2019 | |
| | | 30.01.2019 | ◀ A1 fragt den Statiker direkt, ob die 2 t Hängepunkte eingebracht werden können |
| Der Prüfstatiker wird mit dem 2. Nachtrag beauftragt | ▶ | 13.02.2019 | |
| | | 19.02.2019 | ◀ Gespräch zwischen EKR/ Herrn H. von C1 / 35 über die Veränderung der Medientechnik. Über statische Anforderungen wird nicht geredet |
| Der Prüfstatiker erhält 2000 Seiten neue Statik | ▶ | 08.03.2019 | |
| Ergänzende Berechnungen für die Fundamente erforderlich | ▶ | 26.03.2019 | |
| Das statische System der neuen Statik passt nicht zur Konstruktion | ▶ | 11.04.2019 | |

Frage 14.1:

Woraus genau bzw. aus welcher Anlage des Betreibervertrages ergibt sich die Verpflichtung des Landkreises, die Dachlast nochmals zu erhöhen?

Nach Auswertung der vorliegenden Unterlagen hatten mindestens drei Vorgänge Auswirkungen auf die Statik des Daches:

1. Verstärkung der Trapezbleche hinsichtlich einer Dachbegrünung und einer Photovoltaikanlage
2. Vergrößerung der lichten Höhe über dem Bühnenbereich auf 12,50 m
3. Erhöhung der Dachlast auf 40 t

Die Vergrößerung der lichten Höhe über dem Bühnenbereich sowie die Erhöhung der Dachlast auf 40 t gehen auf die „Wunschliste“ der Firma F1 vom 29.10.2017 zurück. Einer Anpassung wurde seitens der Kreisverwaltung entsprochen, um auch Künstler zu gewinnen, die für ihre Veranstaltungen eine größere technische Ausrüstung benötigen. Eine vertragliche oder sonstige Verpflichtung besteht nicht, auch nicht aufgrund des Betreibervertrages oder einer Anlage (z. B. Inventarverzeichnis) zum Betreibervertrag.

Mögliche nochmalige (vierte) Erhöhung der Dachlast

In seinem Konzept zur medientechnischen Ausstattung der Arena Lüneburg vom 26.11.2018 stellt das Büro A1 mehrere Varianten zur Ausstattung der Tontechnik vor. Nachdem das Büro E1 ein ausreichendes Budget bestätigt hatte, entschied der EKR die „Tontechnik Variante 3

von Herrn W1 (Anmerkung: Büro A1), Traversen und Videotechnik aus dem Konzept von Herrn W1“ in das Inventarverzeichnis aufzunehmen (Mail des EKR vom 19.12.2018). Damit wurde festgelegt, dass das geplante Sprachalarmierungs-System im Bereich der Halle durch ein Pro-Audio-System ergänzt werden soll. Zusätzlich sollten Installationsebenen zur Befestigung von Ton-, Licht- und Videotechnik (zusätzliche Trussen / Traversen) eingebracht werden. In diesem Zusammenhang wurden bereits im Herbst 2018 mit den Beteiligten Hängelasten von 2 t kommuniziert, im Januar 2019 auch noch einmal direkt beim Statiker hinterfragt.

Anfang März 2019 wird eine überarbeitete Statik mit 2000 Seiten beim Prüfstatiker vorgelegt. Möglicherweise sind damit alle das Tragwerk betreffende Anforderungen (auch die Hängepunkte der zusätzlichen Traversen) Bestandteil dieser Überarbeitung.

In einer Mail vom 29.03.2019, die dem Rechnungsprüfungsamt am 26.07.2019 vorgelegt wurde, hat das Büro I1 dem FD 35 (Gebäudewirtschaft) unter anderem geschätzte Kosten für die „Umplanung Statik“ mitgeteilt und für eine „Lastenerhöhung Weitkämper“ 1.500,- € veranschlagt. Wofür dieser Betrag veranschlagt wurde, war bis zum Abgabetermin der Sitzungsvorlage nicht abschließend zu ermitteln. Hierzu wird nach seiner Rückkehr aus dem Urlaub Kontakt zum Prüfstatiker aufgenommen, um die klärungsbedürftigen Punkte direkt zu erörtern. Insofern können die Fragen, die im Zusammenhang mit einer ggf. nochmaligen (vierten) Erhöhung der Dachlast stehen, erst zu einem späteren Zeitpunkt beantwortet werden.

Frage 14.2:

Wer hat konkret den Auftrag erteilt und warum wurde das Problem einer neuen Statik nicht angemessen berücksichtigt?

Das Büro J1 teilte in seiner Mail vom 01.11.2017 dem EKR mit, *„dass Abhängelasten bis ca. 40 t im Bühnenbereich möglich sind. Hierzu wäre die Statik der Binder (2 Stck.) im Bühnenbereich zu verändern. Geänderte Lasten hier bedingen aber weitere statische Änderungen. Somit ist davon auszugehen, dass sowohl die Geometrie der Stützen in diesem Bereich als auch die Abmessungen der Fundamente zu verändern ist. Da wir aber weder etwas ausgeschrieben noch vergeben haben, sind diese Änderungen aus meiner Sicht in den Gesamtkosten kaum wieder zu finden.“*

Daraufhin beauftragte der EKR mit Schreiben vom 09.11.2017 das Büro B3 mit der Berechnung der veränderten Dachlast.

Frage 14.3:

Warum wurde die Inventarliste, die, anders als es im Vertragstext den Anschein hatte, wesentliche Auswirkungen auf die Kosten hatte, dem Kreistag nicht mit den erforderlichen Erläuterungen vor dem Beschluss zur Verfügung gestellt?

Dem Kreistag wurde für die Sitzung am 24.09.2018 mit der Vorlage 2018/229 (im Stand der 1. Aktualisierung vom 18.09.2018) der Abschluss des Betreibervertrages zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Vorlage waren folgende Anlagen beigefügt:

- 1 - Betreibervertrag
- 2 - Betreibervertrag, Stand: 15.09.2018
- 3 - Nutzungs- und Dienstleistungsvereinbarung, Stand 16.09.2018
- 4 - Zusatzvereinbarung zum Vertrag, Stand 18.09.2018
- 5 - Vorlage der Hansestadt Lüneburg vom 16.08.2018

Die Inventarliste (Stand 21.12.2018), die letztlich Bestandteil des mit der C1 am 31.12.2018 geschlossenen Betreibervertrages war, lag dem Kreistag nicht vor. Hinsichtlich der Abweichungen zwischen dieser Inventarliste und der Inventarliste (Stand 27.05.2017), die den Ausschreibungsunterlagen beigefügt war, wird auf die Beantwortung der Frage 9.2 verwiesen.

Gründe, warum die Inventarliste dem Kreistag nicht vorgelegt wurde, sind aus den Vorgängen nicht ersichtlich.

Frage 14.4:

Wenn die Erhöhung der Dachlast nach der Submission beauftragt wurde: Ist die Inventarliste nach dem Beschluss des Kreistages aufgrund von Nachverhandlungen ergänzt bzw. geändert worden?

Frage 14.5:

Wenn ja, wer hat das veranlasst und warum wurde die Politik nicht informiert?

Die Inventarliste wurde nach dem Beschluss des Kreistages vom 24.09.2018 durch Nachverhandlungen verändert. Hinsichtlich der Frage, ob durch Nachverhandlungen Änderungen der dem Ausschreibungsvorgang beigefügten Inventarliste möglich war oder nicht, wird auf die Antwort zur Frage 9.2 verwiesen.

Auch nach Abschluss des Betreibervertrages am 31.12.2018 wurde die vertragliche Gestaltung geändert. So hat der EKR nach einem Gespräch am 19.02.2019 mit Herrn H. einer Übernahme von Kosten in Höhe von ca. 150.000 € für bauliche / medientechnische Veränderungen zugestimmt, da er zum damaligen Zeitpunkt davon ausgegangen war, dass sich das Projekt im Rahmen bewege. Nach Auskunft des EKR und des FD 35 hatten diese Veränderungen keinen Einfluss auf die Statik.

Gründe, warum die Politik nicht informiert wurde, sind aus den Vorgängen nicht ersichtlich.

6. Schlussbemerkung

Nach Abschluss der Prüfung sind aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes folgende Punkte wesentlich für die Entwicklung und die momentane Situation der Arena Lüneburger Land:

Von Beginn an, auch schon während des PPP–Verfahrens, fehlte eine konkrete Festlegung des Leistungsumfanges und der daraus resultierenden technischen Anforderungen und Qualitäten für das Gebäude.

Mit dem Kauf des Grundstückes sollten die Leistungsphasen 1 – 5 ebenfalls erworben werden. Unabhängig von der Frage, ob dieser Vertragsbestandteil bis heute überhaupt vollständig erfüllt wurde, hat dieses Aufteilen der Leistungsphasen auf unterschiedliche Planungsbüros zu (teilweise starken) Abstimmungsproblemen und daraus zu deutlichen Verzögerungen geführt. Dies gilt insbesondere für die Phase unmittelbar vor Beginn der Ausschreibungen. Wenn man schon mit dem Kaufvertrag Leistungsphasen hätte erwerben müssen / wollen, wäre ein Erwerb der Leistungsphasen 1 – 4 ausreichend und sinnvoller gewesen.

Abgesehen von den angesprochenen zwei Planungsbüros war die Projektstruktur mit einem Projektverantwortlichen, einem Bauherrenvertreter und Fachleuten für Veranstaltungshallen grundsätzlich sinnvoll. In der Praxis wurde diese Struktur aber nicht gelebt. Die angespannte Situation, insbesondere wegen unklarer Aufgabenstellung und Verantwortlichkeit einiger Projektbeteiligter untereinander, hat darüber hinaus zu einer Verschlechterung der Situation beigetragen.

Das Projekt sollte von Beginn an möglichst schnell fertig gestellt werden. Viele Entscheidungen wurden, allein schon wegen des öffentlichen Drucks, unter Zeitdruck gefällt. Im Nachhinein betrachtet wäre spätestens mit dem Wechsel von einer Sporthalle zur Eventhalle eine Unterbrechung sinnvoll gewesen, um insbesondere unter planerischen Gesichtspunkten diesen Wechsel nachzuvollziehen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte eine konkrete Festlegung des Leistungsumfanges erfolgen müssen. Der gewählte Weg der „Umplanung im laufenden Verfahren“ hat nach Einschätzung des Rechnungsprüfungsamtes maßgeblich zur Verschärfung der Situation beigetragen.

Lüneburg, 05. August 2019

LANDKREIS LÜNEBURG
Rechnungsprüfungsamt

gez. NN
Leiter des Rechnungsprüfungsamtes