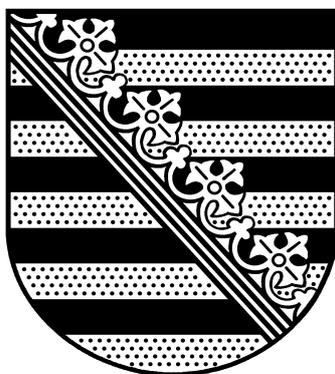

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2009

Die Baukosten erhöhten sich um rd. 15,4 Mio. € (26,5 %).

Der Bauzeitverzug betrug bis zur Übergabe an den Nutzer 24 Monate.

Das Baumanagement der Stadt Leipzig war mangelhaft.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den Neubau des Museums der bildenden Künste in Leipzig als große kommunale Baumaßnahme geprüft.

Die Baukosten des Museumsneubaus betragen rd. 73,5 Mio. €. Das noch nicht fertiggestellte Bauobjekt wurde am 04.12.2004 der Öffentlichkeit übergeben. Die Arbeiten an der gläsernen Außenhülle der Fassade wurden im Mai 2009 bis auf Restleistungen beendet.

Geprüft wurden insbesondere

- die Einhaltung der kommunalen Vorschriften, die Beteiligung der verschiedenen Ämter und Gremien der Stadt Leipzig,
- das Baumanagement der Stadt Leipzig,
- Kostenberechnung und Kostenentwicklung,
- die Planungs- und Bauunterlagen, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen, sparsamen und den technischen Regelwerken entsprechenden bautechnischen Lösung sowie der Angemessenheit der Kosten,
- die Vergabe der Bauleistungen, die Planungsverträge und die Abrechnung.



2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangslage

Die Stadt startete in das Projekt mit unangemessen niedrigen Kostenvorstellungen. Der Kostenwert von 463 €/m³ Bruttorauminhalt unterschreitet die Vergleichswerte anderer Museen erheblich. Die Kostenobergrenze wurde mit Stadtratsbeschluss vom 21.04.1999 auf rd. 58,1 Mio. € festgelegt. Knapp drei Jahre später musste das Baubudget mit Stadtratsbeschluss um rd. 5,8 Mio. € erhöht werden. Nur 14 Monate danach war die Ratsversammlung gezwungen, den Kostendeckel um rd. 9,5 Mio. € auf rd. 73,5 Mio. € anzupassen.

Die dem Stadtrat vorgelegte Beschlussvorlage basierte auf unrealistischen Kostenvorstellungen.

Für die Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme sind belastbare Kostenermittlungen unentbehrlich.

2.2 Standarderhöhung

Die Kostenobergrenze war nicht auf den geplanten Baustandard abgestimmt. Sie wurde durch eine pauschale Reduzierung des Kostenansatzes für den Ausbaustandard und die Fassade ermittelt.

Dies stand im Gegensatz zu den tatsächlichen Absichten. Bereits zu einem frühen Stadium der Planung hatte die Stadt Leipzig eine Prioritätenliste aufgelegt. Sie enthielt Standarderhöhungen wie z. B. die Erhöhung der Oberflächenqualität der Außenwände, die Verwendung von Travertin als Wandverkleidung und Bodenbelag, die Errichtung einer Photovoltaikanlage und die Gestaltung der Außenanlagen mit höherwertigen Säu-

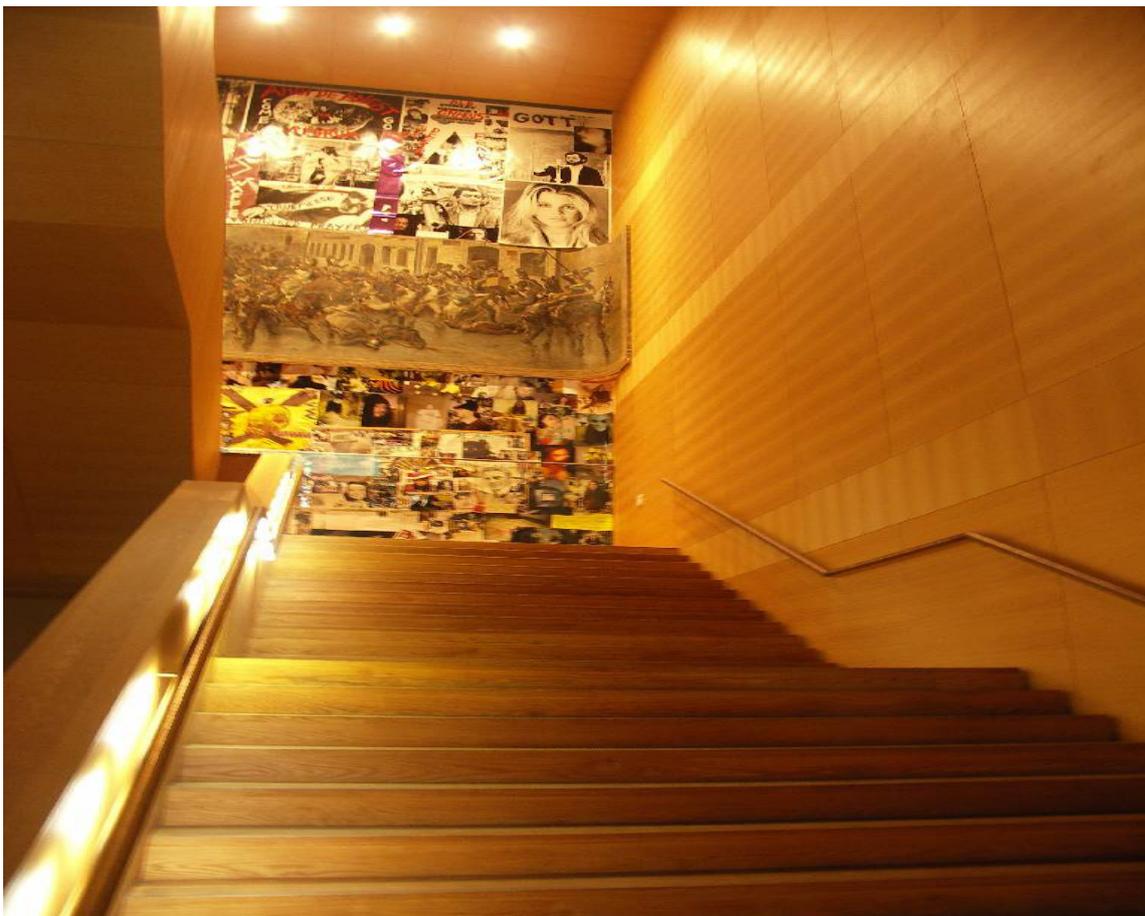
lenstieleichen statt mit Pappeln. Die Mehrkosten sollten aus „Ausschreibungsgewinnen“ finanziert werden.

Das Museum konnte in der tatsächlich beabsichtigten Qualität nicht für rd. 58,1 Mio. € errichtet werden. Dies musste den verantwortlichen Fachleuten bewusst sein.

Der Museumsneubau basiert auf dem Ergebnis eines Architektenwettbewerbs. Mit der weiteren Planung war der Wettbewerbssieger beauftragt worden. Auf Drängen der Architekten wurden zusätzlich zu den in der Prioritätenliste enthaltenen Standarderhöhungen noch weitere gestalterische Forderungen der Architekten realisiert. Beispielsweise entstanden für die Ausführung der inneren Fassade in Sichtbetonfertigteilen, die Realisierung abgehängter Glasdecken und den Aufbau der inneren Höfe und Terrassen erhebliche Mehrkosten.

Den Architekten gelang es, im Verlauf der Ausführungsplanung Ergänzungen und architektonische Aufbesserungen durchzusetzen. Das Hochbauamt verhinderte dies nicht.

Es wurde eine aufwendige Holzverkleidung in den Treppenhäusern, im Lesesaal, im Foyer und im Buchladen geplant und errichtet. Die Holztüren entwickelten sich im Verlauf der Planung zu übergroßen Portalen mit hohem Technikanteil. Insgesamt erhöhten sich die Baukosten allein für Tischlerarbeiten gegenüber der Kostenberechnung um rd. 1,6 Mio. €.



Die Holzverkleidung wurde realisiert, obwohl das Museum als Nutzer darauf hinwies, dass die Holzverkleidung nicht gewünscht wird, da sie nicht den Ausstellungsinteressen des Museums entspräche. Aufgrund erwarteter umfangreicher Schenkungen würde das Museum eine Erweiterung der Ausstellungsfläche nach innen, d. h. die Nutzung von Treppenträumen, Höfen und Terrassen benötigen. Die Architekten verwiesen auf den „abgestimmten gestalterischen Entwurf“ und ihr Urheberrecht und beharrten auf der Realisierung einer Holzverkleidung. Der vom Hochbauamt ausgehandelte Kompromiss beinhaltete im Wesentlichen die von den Architekten geforderte Verkleidung. Lediglich an den Stirnseiten der Treppenhäuser wurden die Wände verputzt.

Das Hochbauamt und das Kulturamt haben als Bauherr ihre Position nicht entschieden genug vertreten. Gestalterische Forderungen der Architekten wurden unter erheblichem finanziellen Aufwand umgesetzt, obwohl diese dem Interesse der künftigen Nutzer entgegenstanden. So mussten Mehrkosten von rd. 4,2 Mio. € bezahlt werden.

Der Vertrag mit dem Architekten war nicht so gestaltet, dass der Bauherr, trotz Schutz des Urheberrechtes, jederzeit die Entscheidungsgewalt über den auszuführenden Standard und die Kosten hatte.

Die Vertragsgestaltung mit dem Sieger des Architektenwettbewerbs sollte klar zu erkennen geben, dass der Bauherr als Budgetverantwortlicher und Geldgeber über den Standard des Bauvorhabens entscheidet.

2.3 Weitere Mehrkosten

2.3.1 Gestörter Planungs- und Bauablauf

Die für die Planung des anspruchsvollen Bauwerks veranschlagten Zeiträume waren zu gering bemessen. Die Belange der Statik, der Bauphysik, des Brandschutzes und der Sicherheitstechnik wurden zu spät beachtet. Die Entscheidung über die Art der Gaslöschanlage in Abstimmung mit dem Brandschutzkonzept wurde so lange hinausgezögert, bis eine Verschiebung des Rohbaubeginns drohte. Teile der bereits geschalteten Wände im 3. Obergeschoss mussten ausgespart werden, da noch keine Entscheidung über die Anordnung von Fenstern in diesem Bereich getroffen worden war. Es konnte nicht weitergebaut werden.

Die Ausführungsplanung erfolgte unter Zeitdruck. Wegen der verspäteten Erstellung der Ausführungs- und Detailpläne und aufgrund der z. T. schlechten Planungsqualität wurde ein erheblicher Anteil der Rohbauleistung über Nachtragsvereinbarungen beauftragt. Große Teile des Rohbaus wurden bereits erbracht, obwohl die Werk- und Detailplanung noch nicht vollständig vorlag und wesentliche Entscheidungen noch nicht getroffen waren. Mit dem Rohbauunternehmen mussten 69 Nachtragsvereinbarungen über rd. 4,1 Mio. € geschlossen werden.

Ein erheblicher Anteil dieser Nachträge wurde veranlasst, um den bereits eingetretenen Bauverzug wieder aufzuholen. So entstanden z. B. Nachtragskosten in Höhe von rd. 117.597 € für die Besetzung der Baustelle im Zweischichtbetrieb. Der Bauzeitverzug betrug schon bis zur Übergabe 24 Monate.

Vermeidbare Bauzeitverzögerungen schlagen mit rd. 4,7 Mio. € zu Buche.

2.3.2 Unzureichender Planungsumfang

Wegen des fehlenden Planungsvorlaufs und der dadurch notwendigen baubegleitenden Planung entstanden erhebliche Kostensteigerungen. Während der Bauausführung wurde z. B. festgestellt, dass das gewählte Kälteerzeugungsprinzip für das Museum untauglich war, da für die im Heizwasser der Stadtwerke Leipzig vorhandene Ammoniakbelastung keine geeigneten Maschinen lieferbar sind. Die Planung und Ausführung musste von Absorptionskälte auf Kompressionskälte umgestellt werden. Wegen des bereits fortgeschrittenen Bauablaufs war dies nur mit erheblichen Mehrkosten möglich. Der Projektsteuerer hatte die Mehrkosten für die verspätete Umstellung der Kälteerzeugung mit mindestens 500 T€ beziffert. Mehrkosten entstanden weiterhin für die Gestaltung der Außenanlagen und für die Rohbaupläne.

Die Baukosten erhöhten sich insgesamt um rd. 1,5 Mio. €. Ein erheblicher Teil dieser Leistungen wurde auch noch freihändig mittels Nachtragsvereinbarung beauftragt und war dadurch dem Wettbewerb entzogen.

Die Belange des Brandschutzes wurden nicht ausreichend von Beginn der Planung an berücksichtigt. Nachträgliche Nutzerforderungen und nachträgliche Forderungen des Sachversicherers führten des Weiteren zu höheren Baukosten.

Kostensicherheit bestand nicht. Der gesamte Planungs- und Bauprozess ist geprägt von baubegleitender Planung und dadurch im Baugeschehen auftretender Probleme.

Während der Baudurchführung hat die Bauverwaltung durch ein geeignetes Kostencontrolling die Baukostenentwicklung zu überwachen und zu steuern.

2.3.3 Fassade

Die Stadt Leipzig hat eine Glasfassade geplant, die in dieser Qualität einzigartig war. Zu Beginn der Baudurchführung wurde die in der Prioritätenliste enthaltene Standarderhöhung der Fassade beschlossen. Anstelle der ursprünglich geplanten Verkleidung der Fassade mit Holzwolleleichtbauplatten sollten zur Wärmedämmung Mineralwollplatten verwendet und darüber eine Außenwandplattenverkleidung aus Sichtbetonelementen realisiert werden. Davor sollte wie geplant die gesamte Fassade eine Glas-Vorhangfassade erhalten.

Mit Angebotsauswertung der Lose für die Fassade im Frühjahr 2001 erkannte das Hochbauamt erstmals, dass auch für diese Leistungen erhebliche Mehrkosten entstehen werden. Wegen des entstandenen Termindrucks musste das Los Stahlbau 1 bezuschlagt werden. Die Ausschreibungen Metallbau/Verglasung 1 und 2 wurden aufgehoben. Dies führte zu einem Verzug von acht Monaten. Die Ausschreibungen wurden hinsichtlich Einsparmöglichkeiten überprüft und überarbeitet.

Weitere Probleme traten auf, so musste das Los Stahlbau 1 wegen der Gewerbeabmeldung der beauftragten Firma neu vergeben werden. Dem danach beauftragten Auftragnehmer musste gekündigt werden. Die Leistung wurde ein drittes Mal neu vergeben. Dabei wurde die Leistung geteilt und an zwei Unternehmen vergeben.

Das für die Lose Metallbau 1 und Metallbau 2 eingestellte Teilbudget wurde trotz der Umplanung um rd. 2,5 Mio. € überschritten. Für die Umplanung der Fassade, die Bauzeitverlängerung an der Fassade und Rechtsberatung sind bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen rd. 395 T€ angefallen. Insgesamt führten die Probleme bei der Her-

stellung der Fassade zu einem Zeitverzug von 16 Monaten. Die unfertige Planung führte bisher zusätzlich zu einem Nachtragsvolumen bei den Fassadenhauptlosen in Höhe von rd. 660 T€. Die Fassade war im Mai 2009 noch nicht fertiggestellt.

Die Stadt hatte bei der Kostenfestsetzung für das Museum den Kostenansatz der Fassade pauschal herabgesetzt. Dies entsprach nicht dem Standard der realisierten Fassadenkonstruktion. Es hätte eine genauere Kostenermittlung erfolgen müssen.

Durch zu geringe Kostenansätze entstanden bei der Vergabe der Fassadenhauptlose Mehrkosten gegenüber der Kostenberechnung in Höhe von rd. 2,9 Mio. €. Wegen schlechter Planungsleistung entstanden zusätzlich z. T. vermeidbare Nachtragskosten in Höhe von rd. 660 T€.

2.4 Baumanagement des Hochbauamtes

Bei der Projektrealisierung entstand eine erhebliche Kostensteigerung und enormer Bauverzug. Die Stadt hatte ein Baumanagement bestehend aus internen Koordinationssitzungen und externer Projektsteuerung eingesetzt. In den Koordinationssitzungen unter Beteiligung des damals zuständigen Beigeordneten, des Hochbauamtes, des Museums, des externen Projektsteuerers und der Architekten sollten die wesentlichen Entscheidungen zu Qualitäten, Terminen und Kosten getroffen werden. Die Koordinationsrunde traf weitreichende Entscheidungen u. a. zu Standarderhöhungen wichtiger Bauteile. Zur Finanzierung dieser Standarderhöhungen verließ man sich auf die Aussagen des externen Projektsteuerers.

Der Vertrag mit dem Projektsteuerer endete im November 2002 und wurde nicht verlängert, weil nach Auffassung des Hochbauamtes dessen Kostensteuerung im Wesentlichen im Registrieren und Fortschreiben der Kostenentwicklung bestand. Ein aktives Gegensteuern bei Kostenerhöhungen sei nicht feststellbar gewesen. Stattdessen hätte der Projektsteuerer die Kosten nur zwischen den einzelnen Vergabeeinheiten hin- und hergeschoben, solange dies möglich war. Auch die Terminsteuerung sei nach Angabe des Hochbauamtes unzureichend gewesen. Das Hochbauamt habe angabegemäß die Mängel in der Projektsteuerung erst in vollem Umfang bemerkt, als es die Leistung Projektsteuerung selbst übernommen hatte.

Trotz des enormen Bauverzugs und der sich abzeichnenden erheblichen Kostensteigerung wurden keine geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung von Kosten und Terminen im Verlauf der Baumaßnahme getroffen.

Die Kostenkontrolle sollte zentrale Aufgabe des Bauamtes sein. Auch wenn sie einem Projektsteuerer übertragen ist, bleibt es Aufgabe des Bauamtes, dessen Leistungen zu überwachen.

Das Hochbauamt, als fachverständiger Vertreter des Bauherrn, kam seiner Gesamtverantwortung für das anspruchsvolle Projekt nicht nach. Dies lag auch an den nicht klar geregelten Kompetenzen und Verantwortungen.

Die Qualitäts-, Kosten- und Terminkontrolle kam zu kurz. Die Projektorganisation für diese bedeutende Baumaßnahme war unzureichend.

3 Stellungnahmen

3.1 Landesdirektion Leipzig

Die Landesdirektion nimmt die Feststellungen zur Kenntnis und teilt mit, dass für die von der Landesdirektion ausgereichten Fördermittel der Nachweis der korrekten Mittelverwendung durch die Stadt Leipzig bisher nicht erbracht worden sei. Das Widerspruchsverfahren sei noch nicht abgeschlossen.

3.2 Stadt Leipzig

Die Stadt Leipzig legte in ihrer Stellungnahme dar, dass die Verwaltung und die verantwortlichen Fachleute im Jahre 1999 definitiv davon ausgegangen seien, den Museumsneubau im Rahmen der geplanten Kosten realisieren zu können. Dies sei mit der Baufachlichen Stellungnahme der OFD Chemnitz bestätigt worden.

Die vom SRH bemängelten Architektenverträge seien genormte Verträge und in der Stadt Leipzig verbindlich anzuwenden.

Die Stadt verweist auf zahlreiche Aktivitäten des Hochbauamtes, um die teuren gestalterischen Forderungen der Architekten einzudämmen.

Die Mehrkosten wegen Bauzeitverzögerungen seien u. a. auch durch Insolvenzen, Vertragskündigungen und Rechtsstreitigkeiten verursacht worden.

Die Stadt verweist auf die während der Bauzeit parallel laufenden großen Bauvorhaben und die sich daraus ergebende Belastung für das Hochbauamt. Sie räumt ein, dass die gewählte Organisationsstruktur den erheblichen Kostenerhöhungen nicht nachhaltig gegensteuern konnte.

Die Stadt bestätigt, dass sie aus dem Prüfbericht des SRH für künftige Bauvorhaben viele Hinweise abgeleitet habe. Künftig soll insbesondere auf einen auskömmlichen Kostenrahmen, eine realistische Terminplanung und ausreichende Planungsreife vor Ausschreibungsbeginn sowie die regelmäßige Bewertung der Projektsteuerung geachtet werden.

Es wurde bereits im Jahr 2006 das Investitionscontrolling der Kämmerei eingerichtet. Seit 2007 werde an der Entwicklung einer Software zur Kostenverfolgung gearbeitet. Zur Zentralisierung des Vertragsmanagements im Hochbauamt seien Stellen beantragt worden.

4 Schlussbemerkungen

Für eine belastbare Kostenermittlung ist der Bauherr verantwortlich. Dem SRH konnten bis zuletzt keine Unterlagen vorgelegt werden, die eine seriöse Einschätzung der Kosten im Vergleich mit anderen abgerechneten Museumsneubauten im Vorfeld erkennen lassen.

Der Hinweis auf die Stellungnahme der OFD vermag unseren Vorwurf nicht zu entkräften, da wesentliche Kostenfaktoren (Festlegungen zu Standard und Qualität) der OFD zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt waren. Diese wurden erst im Baufortschritt festgelegt.

Die genormten Architektenverträge sollten angepasst werden, um den Bauherrn als Budgetverantwortlichen zu stärken.