

Auszug aus

Denkschrift 2017

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 14

Neubau für die Hochschule der Medien



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Neubau für die Hochschule der Medien (Kapitel 1208 und 1221)

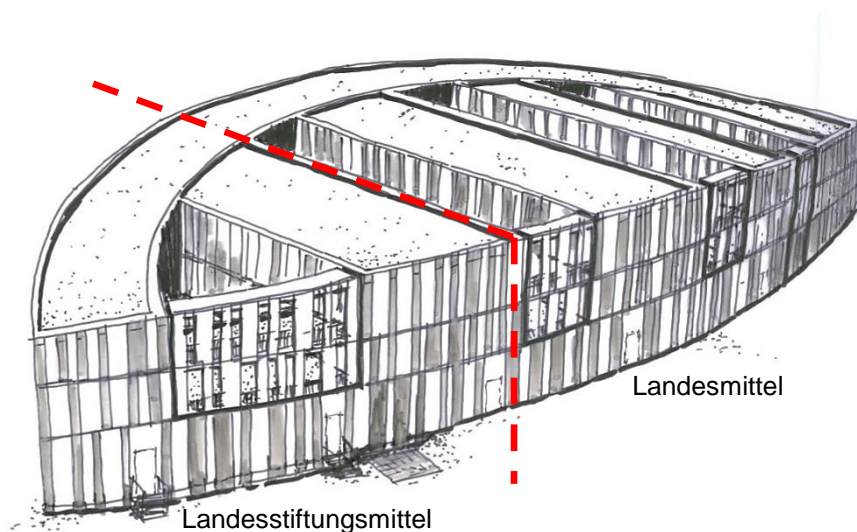
Die Baukosten für den Neubau erhöhten sich um 25 Prozent auf mehr als 23 Mio. Euro. Verantwortlich hierfür war neben dem hohen architektonischen Anspruch auch die in Wahrheit nicht erforderliche Trennung des Gebäudes wegen der Teilfinanzierung aus Stiftungsgeldern. Das Gebäude wird im Betrieb und Unterhalt höhere Aufwendungen mit sich bringen als Gebäude vergleichbarer Nutzung.

1 Ausgangslage

Die Hochschule der Medien war bis 2014 an mehreren Standorten in Stuttgart untergebracht. So befand sich die Fakultät für Bibliotheks- und Informationswesen in der Stuttgarter Innenstadt. Um die gesamte Hochschule an einem Standort zusammenzuführen, wurde von 2011 bis 2014 in unmittelbarer Nachbarschaft zum Hauptgebäude der Hochschule für Druck und Medien auf dem Campus Stuttgart-Vaihingen ein Neubau realisiert. Der Neubau war vom Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg zunächst mit 18,5 Mio. Euro kalkuliert worden.

Das dreigeschossige Gebäude ist charakterisiert durch eine geschwungene architektonische Großform. Es hat eine Nutzfläche von 4.700 m². Im Erdgeschoss sind das Foyer sowie ein Tiefen-Hörsaal und die Bibliothek untergebracht. In den Obergeschossen befinden sich Seminar- und Institutsräume. Im Untergeschoss befinden sich Audio- und Video-Studios, Lüftungs- und Lagerräume und eine Geothermie-Anlage.

Abbildung 1: Ansicht des Neubaus



Die gebogene Glas-Metall-Fassade der Ost- und Westseite erstreckt sich über eine Länge von 200 m. Weitere 240 m Fassade wurden in den vier Innenhöfen realisiert. Dies ergibt für die Außen-Fassadenfläche insgesamt

4.400 m². Das Dach wurde als zweifach gekrümmtes und begrüntes Massivdach ausgeführt.

Die Baumaßnahme wurde zu drei Viertel aus dem Landeshaushalt und zu einem Viertel mit Mitteln der Landesstiftung Baden-Württemberg finanziert. Der mithilfe der Landesstiftung finanzierte südliche Gebäudeteil sollte nur für einen bestimmten Personenkreis zugänglich sein und wurde deshalb als autarke Funktionseinheit realisiert.

2 Prüfungsergebnisse

Die Baukosten erhöhten sich gegenüber der ursprünglichen Kalkulation um 25 Prozent auf mehr als 23 Mio. Euro. Der hohe architektonische Anspruch an den Neubau erzeugte überdurchschnittlich hohe Baukosten, die bei den Kostenermittlungen ausgeblendet wurden. Die Kostenermittlung war von Anfang an nicht belastbar. Es wurde versäumt, über Standardreduzierung oder Verzicht auf nicht funktionsnotwendige Leistungen die Kostenentwicklung einzufangen. Zusätzlich verschärfte die Insolvenz eines Unternehmens für Heizungs- und Lüftungsbau den Termin- und Kostendruck auf das Projekt.

2.1 Kostenentwicklung und ungenügende Projektsteuerung

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden die Kosten von vorneherein kleingerechnet, um die Wirtschaftlichkeit der Planung nachzuweisen. Die ermittelten Gesamtbaukosten wurden bereits vor der ersten Ausschreibung um 1,7 Mio. Euro zu niedrig angesetzt.

Der Baupreisindex stieg von 2010 bis 2013 um 10 Prozent an. Finanziell gewichtiger waren Umplanungen in der Genehmigungs- und Ausführungsplanung, ungünstige Submissionsergebnisse, Nachträge und Behinderungsanzeigen. So lagen bereits die Ausschreibungsergebnisse 1,6 Mio. Euro über dem geschätzten Auftragswert. Allein die Erd- und Rohbauarbeiten überstiegen den geschätzten Auftragswert von 4,7 Mio. Euro um 0,9 Mio. Euro. Nachträge durch zusätzliche Leistungen wirkten sich mit weiteren 1,5 Mio. Euro kostensteigernd aus. Gründe waren z. B. zu gering geschätzte Einheitspreise, falsche Mengen und zusätzliche Nutzerwünsche. In Folge der nachträglichen Änderungen machten der Architekt und der Statiker zusätzliche Honorare von zusammen 0,25 Mio. Euro geltend.

Statt einer proaktiven Kostensteuerung wurde nur eine Kostenfortschreibung betrieben, die lediglich attestierte, dass die Baumaßnahme teurer wurde als veranschlagt. Einsparpotenziale wurden nicht aufgezeigt. Die Instrumente zur Kostensteuerung wurden nicht genutzt. Die Mehrkosten hätten bei einer qualifizierten Projektsteuerung erkannt und mittels alternativer Ausführungsmöglichkeiten zumindest teilweise aufgefangen werden können.

2.2 Mehrkosten für besondere Architektur und Betriebskosten

Der architektonischen Großform des Entwurfs wurde alles untergeordnet. Auf der Ostseite der Innenhöfe wurden sogenannte Kaltfassaden eingebaut, welche die Fassade nach außen hin optisch durchgehend erscheinen lassen. Die Kaltfassaden-Elemente haben keine Funktion und dienen ausschließlich der Architektursprache. Am Innenhof der Bibliothek wurden die offenen Elemente der Kaltfassade mit Glas ausgefacht.

Die Kosten der Glasfassade mit raumhohen Aluminium-Elementen betragen 700 Euro je Quadratmeter. Nach einschlägigen Erfahrungswerten kosten durchschnittliche Glasfassaden zwischen 400 und 600 Euro je Quadratmeter. Für die Wirtschaftlichkeit hat eine Fassadenfläche dieser Art höhere Reinigungs- und Instandhaltungskosten sowie Energieverluste über die wärmeübertragende Gebäudehülle zur Folge. In Hinblick auf die Lebenszykluskosten wird sie zu höheren Betriebs- und Bauunterhaltskosten führen.

Im Gebäude wurden erheblich mehr Toiletten hergestellt, als nach den einschlägigen Richtlinien notwendig gewesen wären. So sind in jedem Geschoss grundsätzlich alle WC-Anlagen doppelt vorhanden. Offensichtlich entstanden durch die gewählte Großform üppige Restflächen, die mit einer Nutzung versehen werden mussten.

Der Haupteingang wurde mit einer nach außen aufschlagenden, kraftbetätigten Eingangstür ohne Schutzdach oder Windfang ausgestattet. Im Betrieb zeigte sich, dass sich die geöffnete Tür wegen der vorhandenen Windverhältnisse nicht automatisch wieder schließen konnte. Zunächst wurde ein provisorischer Zeltpavillon und nachträglich ein stabiler Windfang mit erheblichen Mehrkosten hergestellt.

Abbildung 2: Haupteingang im Wandel der Zeit (2015 bis 2017)



Um größeres und schweres Material zwischen Kellergeschoss und Erdgeschoss zu transportieren, wurde ein außen liegender Lastenaufzug gebaut. Dieser befindet sich auf der Rückseite des Gebäudes inmitten einer Wiese. Der Lastenaufzug ist mit keiner befestigten Verkehrsfläche erschlossen und kann mit einem Transportfahrzeug nicht erreicht werden. Zur Herstellung einer sicheren und befahrbaren Verkehrsfläche werden Mehrkosten entstehen.

In den Räumen des Neubaus wurden an den Sichtbetondecken rund 2.500 abgehängte Raumakustik-Elemente eingebaut. Auch in der Bibliothek wur-

den solche Elemente installiert, obwohl dort mit keinen störenden Geräuschquellen zu rechnen ist.

Der uneingeschränkten Umsetzung der Vorstellungen zur Architektur wurde mehr Bedeutung beigemessen als der Wirtschaftlichkeit. Bautechnische Ausführungen wurden nicht auf ihre Notwendigkeit und Wirkung hin überprüft.

2.3 Bauzeitverlängerung durch gestörten Bauablauf

Durch die Insolvenz eines Unternehmens für Heizungs- und Lüftungsbau wurden die nachfolgenden Gewerke im Bauablauf gestört. Sie meldeten daher Behinderungen an. Die Folge waren neben der Bauzeitverlängerung Mehrkosten für Beschleunigungsarbeiten zur Bauzeitverkürzung. Die Bauzeit verlängerte sich trotzdem von 18 auf 33 Monate. Nach Einschätzung des Rechnungshofs ist diese Verdoppelung der Bauzeit nicht alleine auf die Insolvenz der Firma zurückzuführen.

Die frühzeitige Kündigung des Mietvertrags eines der alten Hochschulstandorte beeinflusste das bauliche Zeitfenster zusätzlich. Der geplante Einzugsstermin in den Neubau war nicht haltbar. Die Rückgabe der Mieträume war nur durch Teileinzug in den Neubau bei laufendem Baustellenbetrieb möglich.

2.4 Mehrkosten wegen nicht erforderlicher Trennung des Gebäudes

Wegen der Finanzierung aus dem Landeshaushalt und aus Mitteln der gemeinnützigen Landesstiftung wurde das Gebäude künstlich in zwei selbstständig funktionierende Teile baulich getrennt. Die Verwaltung war der Auffassung, dass die Trennung aus steuerlichen Gründen erforderlich sei.

Das Finanzministerium teilte am 20.05.2008 den Ressorts eine „Lockerung der Kriterien für die Verwendung von Landesstiftungsmitteln“ mit. Es stellte für Baumaßnahmen fest: „Die bisherige Restriktion, wonach in den mit Landesstiftungsmitteln geförderten Neu-/Ausbauten nur neue Studiengänge untergebracht werden durften, entfällt“. Außerdem wurde festgelegt, dass „verfahrensrechtliche Risiken“ vermieden werden können, wenn in jedem relevanten Einzelfall vor Zuwendung von Landesstiftungsmitteln an das Land beim zuständigen Finanzamt ein formeller Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft nach der Vorgaben der Abgabenordnung gestellt werde. Das Finanzministerium bestätigte, dass diese Auskunft mit Schreiben vom 11.08.2010 durch das Finanzamt erteilt wurde.

Bereits im Vertrag des Landes mit der Landesstiftung vom 21.11.2001 war geregelt, dass die steuerrechtlichen Voraussetzungen bei jedem Projekt vom Land in eigener Verantwortung zu prüfen sei (§ 3 Steuerliche Prüfung). Dies galt nicht nur für die erstmalige Entscheidung sondern auch „[...] bei der Weiterentwicklung des Projekts und bei seiner tatsächlichen Durchführung“.

Damit war eine Teilung des Gebäudes in separate Nutzungsbereiche nicht mehr erforderlich. Ungeachtet dessen erstellte der Landesbetrieb Vermögen und Bau 2010 zwei getrennte Bauunterlagen für die Baumaßnahme (soge-

nannter „steuerschädlicher“ und „steuerunschädlicher“ Bereich). Die Trennung hatte zur Folge, dass im Gebäude für jeden Bereich getrennte Flure, Treppen und Sanitärräume realisiert wurden. Ferner wurden die beiden Bereiche durch eine aufwendige elektronische Zutrittskontrolle getrennt. Auch bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung führte die Trennung zu einem erheblichen Mehraufwand.

Das Ministerium genehmigte am 11.04.2011 die Bauunterlagen, obwohl es bereits seit Herbst 2010 die gelockerten Kriterien bei Finanzierungen durch die gemeinnützige Landesstiftung hätte vertraglich umsetzen können.

3 Empfehlungen

3.1 Architektonische Gestaltung und Baukosten

Kostenermittlungen müssen transparent und belastbar sein. Das Land hat hierzu eine Reihe von geeigneten IT-Programmen zur Kostenermittlung (PLAKODA, RBK), die von der Planung bis zur Abrechnung anzuwenden sind. Diese Instrumente dienen wirtschaftlichem Bauen.

Wenn das Land im begründeten Einzelfall bereit ist, die Mehrkosten für eine besondere architektonische Gestaltung oder städtebauliche Geste zu tragen, sind bei der Kostenberechnung von vorneherein erhöhte Werte anzusetzen und zu dokumentieren.

3.2 Projektmanagement und Controlling

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg muss sein Projektmanagement verbessern. Bei ungünstigen Submissionsergebnissen muss das Controlling die sich abzeichnenden Mehrkosten aufzeigen und Alternativen darstellen, um die Gesamtbaukosten einhalten zu können. Bei Bauzeitverlängerungen muss frühzeitig nachgesteuert werden, um Behinderungsanzeigen mit Nachforderungen zu vermeiden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen schließt sich weitgehend den Empfehlungen des Rechnungshofs an.

Die Kostenerhöhungen seien im Wesentlichen eingetreten durch Bauherrenrisiken, Baupreissteigerungen, Insolvenzverfahren und zusätzliche Nutzerwünsche. Nach Abzug dieser Anteile entspreche die Kostensteigerung 5 Prozent. Das Ministerium teile die Einschätzung des Rechnungshofs, dass der Kostenentwicklung durch frühzeitigere und konsequentere Projektsteuerung hätte begegnet werden müssen. Die neue Dienstanweisung für die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung (2016) berücksichtige die Erfahrungen aus dieser Baumaßnahme und optimiere die Geschäfts- und Steuerungsprozesse im Baumanagement.

Zur Stärkung des Projektmanagements sei ein Kompetenzzentrum „Projektmanagement und Projektsteuerung“ sowie ein „Risikomanagement“ bei der Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau eingerichtet worden.

Nach Auffassung des Ministeriums steht eine anspruchsvolle und angemessene architektonische Gestaltung nicht im Widerspruch zur Wirtschaftlichkeit, sondern erhöht die Wertbeständigkeit der Landesimmobilien. Der Einschätzung des Rechnungshofs, dass durch die architektonische Großform und Gestaltung erhebliche Mehrkosten entstanden seien, werde nur eingeschränkt zugestimmt. Mit erhöhten Betriebskosten aufgrund der gewählten Fassadenkonstruktion werde nicht gerechnet.

Das Ministerium bestätigt, dass die Finanzierungsaufteilung der Maßnahme zu einem Mehraufwand geführt hat. Das Ministerium macht geltend, der Umstand, dass der Zuwendungsvertrag erst zum 01.01.2013 geändert worden sei, sei darin begründet, dass einerseits aufgrund der auslegungs- und interpretationsbedürftigen Rechtslage in jedem Fall sicherstellt werden sollte, dass der Gemeinnützigkeitsstatus der Baden-Württemberg-Stiftung nicht gefährdet wird. Zudem habe nach der Landtagswahl 2011 die neue Landesregierung die Baden-Württemberg-Stiftung in ihrem Bestand und ihrer Ausgestaltung einer grundsätzlichen und sorgfältigen Prüfung unterziehen wollen. Aus Sicht des Ministeriums sei daher im Frühjahr 2011 die Genehmigung von zwei getrennten Bauunterlagen mit getrennten Gebäudeteilen geboten gewesen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof schließt nicht aus, dass besondere architektonische Gestaltung auch höhere Wertbeständigkeit zur Folge haben kann. Der bauliche Mehraufwand dafür ist jedoch bei der Kostenplanung frühzeitig zu berücksichtigen und ebenso wie die höheren Betriebskosten in die Berechnung der Lebenszykluskosten einzubeziehen.

Anders als das Ministerium für Finanzen darstellt, hätten bereits 2011 bei der Genehmigung der Haushaltsunterlagen auf der Basis des alten Vertrags die weniger restriktive Auslegung der steuerrechtlichen Vorschriften berücksichtigt werden können.

Die Verwendung der Mittel der Zukunftsoffensiven war über viele Jahre durch die Vorgabe einer gemeinnützlichkeitsunschädlichen Verwendung geprägt, die die möglichen Verwendungsobjekte eingeschränkt oder wesentlich erschwert und damit teurer gemacht hat. Diese Vorgabe beruhte im Wesentlichen auf „Beschlüssen“ eines Bund-Länder-Gremiums zur Körperschaftsteuer. Dieses Gremium hat seine restriktive Interpretation der Rechtslage aufgrund eines Thüringer Vorhabens 2005 aufgegeben. Der Beschluss wurde 2008 den Ministerien kommuniziert. Danach hätte das Vorhaben „Neubau für die Hochschule der Medien“ anders und einfacher geplant und gebaut werden können.