

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 14

Kosten- und Projektmanagement beim
Neubau der John-Cranko-Schule in Stuttgart



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Kosten- und Projektmanagement beim Neubau der John-Cranko-Schule in Stuttgart (Kapitel 1208)

Die Baumaßnahme war von Beginn an durch ein unzureichendes Kostenmanagement gekennzeichnet, eine Erhöhung der Baukosten von 35 auf deutlich mehr als 50 Mio. Euro war bereits vor Baubeginn absehbar. Die Maßnahme kostete letztlich 65 Mio. Euro. Das unzureichende Projektmanagement führte zu einem gestörten Bauablauf, der Nachträge und Verzögerungen mit sich brachte. Durch eine ungünstige Finanzierungsvereinbarung versäumte das Land zudem, die Stadt Stuttgart angemessen an den Mehrkosten zu beteiligen.

1 Ausgangslage

Die John-Cranko-Schule wurde in den Siebzigerjahren als staatliche Ballettschule mit angeschlossenem Internat in Stuttgart-Mitte gegründet. Die Schule ist Teil der Württembergischen Staatstheater Stuttgart. Die Stadt Stuttgart beteiligt sich in der Regel hälftig an den jährlichen Kosten der Württembergischen Staatstheater Stuttgart sowie an Baumaßnahmen.

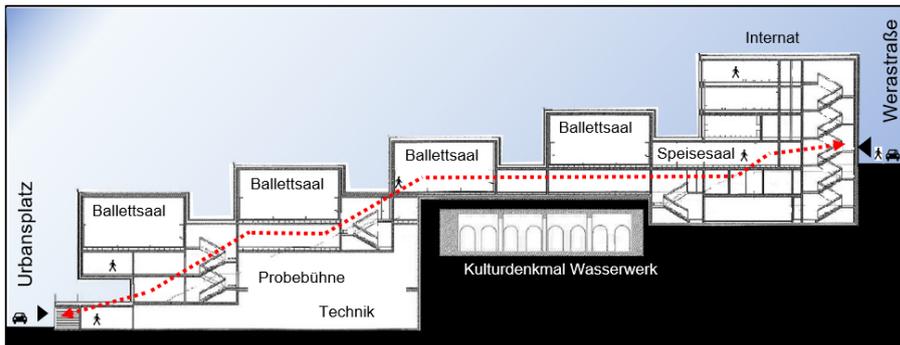
Die seit 50 Jahren genutzten Landesgebäude in der Urban- und Landhausstraße entsprachen nicht mehr dem Anspruch der Schule. Viele Räume und sanitäre Anlagen waren sanierungsbedürftig. Zudem mangelte es an zeitgemäßen Räumen zur Essensversorgung, Tanzprobe und Physiotherapie. Auch gemeinsame Proben mit der Kompanie der Württembergischen Staatstheater Stuttgart waren kaum möglich.

Das Land, vertreten durch das Finanzministerium, lobte daher im November 2011 einen Wettbewerb für einen Neubau zwischen Werastraße und Urbansplatz aus. In der Wettbewerbsbekanntmachung des Landes waren Baukosten von 25 Mio. Euro und eine Nutzungsfläche von 5.400 m² als Projektrahmen angegeben.

Das Grundstück für den Neubau war ursprünglich zur städtischen Wasserversorgung genutzt worden. Teile der unterirdischen Wasserbehälter sollten als technische Kulturdenkmale erhalten werden. Das größtenteils überwucherte Grundstück war durch eine sehr starke Hanglage geprägt und wurde als Parkplatz genutzt.

Ein Architekt aus München konnte das Preisgericht mit einem Entwurf aus fünf abgetrepten Kuben, die durch eine Achse als Magistrale verbunden waren, überzeugen. Die Wirtschaftlichkeit der 24 eingereichten Wettbewerbsentwürfe wurden vom Preisgericht nicht erörtert. Die Vorprüfung schätzte die Baukosten des Sieger-Entwurfs auf 35 Mio. Euro. Der Entwurf sah eine Nutzungsfläche von 5.700 m² vor.

Abbildung 1: Siegerentwurf, Schnitt mit Magistrale (rote Linie)



Auf Wunsch der Stadt Stuttgart wurde ein Projektsteuerer hinzugezogen, den das Land im Frühjahr 2013 beauftragte, die Einhaltung von Terminen und Qualitäten, sowie insbesondere der Kostenobergrenze sicherzustellen.

Im Juni 2013 wies der Rechnungshof in einem Schreiben an das Finanzministerium auf erhebliche Risiken bei der Baumaßnahme hin; insbesondere prognostizierte er einen Anstieg der Baukosten auf 50 Mio. Euro. Bei einem Gespräch mit Finanzministerium, Wissenschaftsministerium und der Landeshauptstadt im Juni 2013 machte der Rechnungshof erneut auf die Kostenrisiken aufmerksam und betonte die Notwendigkeit, den Entwurf zu überarbeiten und Flächen zu reduzieren.

Auf eine Kleine Anfrage eines Abgeordneten fasste das Finanzministerium die Kritikpunkte des Rechnungshofs wie folgt zusammen (siehe Landtagsdrucksache 15/3766):

- zu hohe Anforderungen an Quantität und Qualität der Räume,
- grundstücksspezifische Mehrkosten von 5 Mio. Euro sowie
- einen unwirtschaftlichen Entwurf mit erhöhter Kubatur und Fläche.

Im Herbst 2014 schloss das Land Baden-Württemberg mit der Stadt Stuttgart die Finanzierungsvereinbarung für den Neubau ab. Die Kosten für die Baumaßnahme sollten von den Vertragspartnern auf der Grundlage einer früheren Vereinbarung aus dem Jahr 1983 jeweils zu 50 Prozent getragen werden. Ausgehend von kalkulierten Gesamtbaukosten von 44,9 Mio. Euro beteiligte sich die Stadt mit maximal 22,45 Mio. Euro.

Im Dezember 2014 genehmigte das Finanzministerium die Bauunterlage mit einer nochmals erweiterten Nutzungsfläche von schließlich 6.100 m² und Baukosten von 46,4 Mio. Euro.

Die Baumaßnahme wurde von 2015 bis 2020 realisiert. Es kam zu erheblichen Störungen im Bauablauf, Zeitverzug und Nachträgen. Der Neubau der John-Cranko-Schule wurde mehr als ein Jahr später als geplant im Herbst 2020 mit Baukosten von 65 Mio. Euro fertiggestellt.

Abbildung 2: Unterer Zugang des Neubaus am Urbansplatz

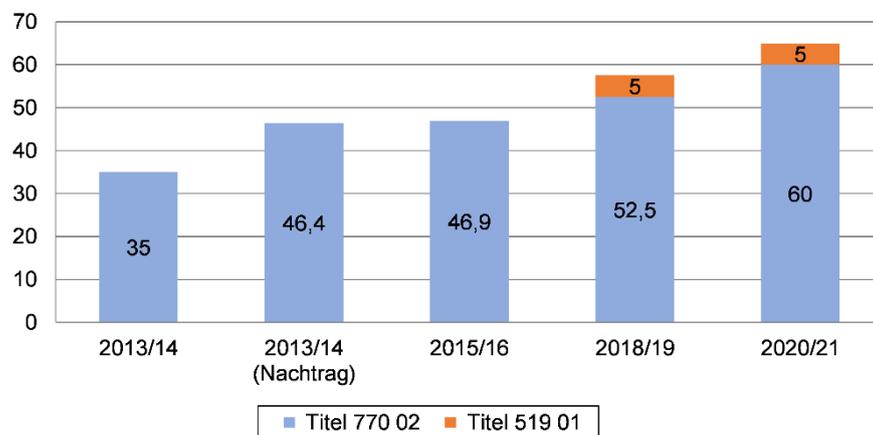


2 Prüfungsergebnisse

2.1 Veranschlagte Baukosten in den Staatshaushaltsplänen

Die Maßnahme wurde erstmalig mit Baukosten von 35 Mio. Euro im Doppelhaushalt 2013/14 etatisiert. Bereits im Nachtrag zum Doppelhaushalt wurden die Kosten auf 46,4 Mio. Euro erhöht.

Abbildung 3: Kostenfortschreibung in den Staatshaushaltsplänen
(in Mio. Euro)



Bis zur Fertigstellung folgten drei Nachtrags-Bauunterlagen. Die vorläufigen Baukosten wurden im Herbst 2021 mit 65 Mio. Euro festgestellt. Hierin waren Kosten von 5 Mio. Euro für einen denkmalpflegerischen Mehraufwand enthalten (Außenanlagen, Erhalt historischer Wasserbehälter und Wärterhaus).

2.2 Finanzierungsvereinbarung für das Land nachteilig

Das Land hatte 1983 mit der Stadt Stuttgart vertraglich vereinbart, dass die Vertragspartner jeweils die Hälfte der die Württembergischen Staatstheater betreffenden Betriebs- und Baukosten tragen. Diese Regelung sollte ausdrücklich auch für die Ballettschule gelten. Von dieser Regelung wichen die Vertragsparteien in der Finanzierungsvereinbarung 2014 ab: die Stadt sollte sich zwar zur Hälfte an den Baukosten beteiligen, allerdings - ausgehend von damals kalkulierten 44,9 Mio. Euro - mit nicht mehr als 22,45 Mio. Euro.

Als absehbar war, dass die Baukosten tatsächlich deutlich höher liegen würden, verhandelte das Land nach. Der Stuttgarter Gemeinderat lehnte zunächst weitere Kostenbeteiligungen ab und berief sich dabei auf den Kostendeckel in der Finanzierungsvereinbarung.

Im September 2021 bewilligte der Gemeinderat eine weitere Beteiligung der Stadt von 2,3 Mio. Euro. Damit beteiligte sich die Stadt Stuttgart mit 38 Prozent an den Baukosten von 65 Mio. Euro.

Die Beteiligung der Stadt Stuttgart an den Baukosten liegt damit deutlich unter einem hälftigen Anteil. Mit der Zustimmung des Landes zur Deckelung der finanziellen Beteiligung der Stadt verblieben die Risiken für weitergehende Nachträge oder Preissteigerungen vollständig beim Land als Bauherr. Diese summierten sich bei Berücksichtigung aller Kostenkomponenten letztlich auf rund 11,5 Mio. Euro zu Lasten des Landes.

2.3 Unzureichendes Kostenmanagement

Die Baukosten stiegen von 2014 bis 2021 von 43 auf 65 Mio. Euro. In der Bauunterlage vom August 2014 war keine Baukostenermittlung auf Basis des RBK-Programms enthalten, obwohl dieses als landeseigenes IT-Tool zur Kostenplanung anzuwenden ist.

Die Kosten mehrerer Gewerke wurden von Beginn an unzureichend kalkuliert. Die meisten Mehrkosten gegenüber der Planung entstanden bei der Baukonstruktion, aber auch bei der Technik und den Honoraren von Planern und Fachingenieuren. Hierbei sind u. a. folgende Gewerke bzw. Aufträge hervorzuheben:

- Beton- und Stahlbetonarbeiten: +4 Mio. Euro,
- Tischlerarbeiten: +3 Mio. Euro,
- Raumlufttechnische Anlagen: +1 Mio. Euro,
- Starkstromanlagen: +1 Mio. Euro,
- diverse Honorare an Planer: +3 Mio. Euro.

Die Mehrkosten kamen sowohl dadurch zustande, dass auf Basis unvollständiger Planungen ausgeschrieben wurde, als auch dadurch, dass Leistungen nach Auftragserteilung geändert wurden.

2.4 Unzureichendes Projektmanagement

Typischerweise gibt es bei Bauvorhaben drei wesentliche Ursachen für Mehrkosten gegenüber der Planung:

- ein geänderter Bauherrenwille,
- eine unvollständige Planung oder
- nicht kalkulierte Risiken.

Ein optimales Projektmanagement versucht, Nachträge mit Mehrkosten zu verhindern. Der Rechnungshof zeigt nachfolgend auf, an welchen Stellen das Projektmanagement unzureichend im Sinne der Zielerreichung war (Kosten, Termine, Qualitäten).

Geänderter Bauherrenwille

Die Nutzungsanforderung bzw. eine Bedarfsplanung definiert frühzeitig den verbindlichen Bedarf an Flächen und Qualitäten für das geplante spezifische Vorhaben. Sie ist die maßgebliche Grundlage der Planung und sollte das Bauvorhaben umfassend und verbindlich beschreiben.

Beim Neubau der John-Cranko-Schule wurden eine Reihe von Anpassungen und Änderungen des Entwurfs bzw. der Planung vorgenommen. Die Grundlage des Wettbewerbs 2011 war eine Nutzungsfläche bzw. ein Bedarf von 5.400 m². Der Sieger-Entwurf sah bereits eine Nutzungsfläche von 5.700 m² vor. In der weiteren Planung des Architekten stieg die Nutzungsfläche auf mehr als 6.100 m² an.

Im Januar 2013 teilte ein Planer dem Land schriftlich mit: „[...] in den letzten Besprechungen hat sich herausgestellt, dass in der jetzigen Konstellation eine konstruktive Fortführung des Planungsprozesses u. a. aufgrund zahlreicher [...] neuen Nutzeranforderungen kaum möglich ist. [...] Beispielsweise werden Zusatzflächen für eine neue Physiotherapie, die Küche, den Speiseraum, die Wäscherei und eine Hausmeisterwohnung [...] gefordert.“

Die Landesregierung berichtete dem Landtag, dass, „[...] die Flächen und damit auch das Gebäudevolumen im Zuge der Konkretisierung der Planung gestiegen sind. Insbesondere wurde ein Mehrbedarf an Technikflächen ersichtlich. Des Weiteren stellen sich die Nutzerspezifika, wie z. B. Schallschutz- und Raumluftanforderungen als auch Entwurfsspezifika, wie z. B. die hochwertige Innenausstattung als kostentreibende Projektbesonderheiten dar“ (Landtagsdrucksache 15/3766).

Unvollständige Planung

Ein gutes Projektmanagement trägt dafür Sorge, dass mit der Ausschreibung erst begonnen wird, wenn die Ausführungsplanung der Schlüsselwerke vollständig vorliegt (Leistungsphase 5 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure).

Die Tragfähigkeit des Baugrunds durch Probeentnahmen vor Baubeginn wurde unzureichend erkundet. Die Tragwerksplanung zum Rohbau wurde nach Baubeginn verändert. Zuvor freigegebene Pläne wurden revidiert. Bereits erstellter Betonstahl als Bewehrungslage musste teilweise wieder zurückgebaut und das Tragwerk im Bereich der Probephase umgeplant werden.

Auch bei den Ausbaugewerken kam es zu erheblichen Verzögerungen durch Umplanungen nach Baubeginn. Hinzu kam, dass beispielsweise der Auftrag zu den raumluftechnischen Anlagen unvollständig war und es bei zwei Drittel der Positionen des Leistungsverzeichnisses zu erheblichen Abweichungen kam.

Durch die Bauverzögerungen bzw. den gestörten Bauablauf musste das Land auch erhebliche Schadenersatzzahlungen an Unternehmen leisten. Auch wenn das Anti-Claim-Management des Landes viele Forderungen als ungerechtfertigt zurückweisen konnte, waren es in Summe mehr als 3 Mio. Euro.

Folgen des unzureichenden Projektmanagements

Wegen der erst mit erheblichem zeitlichen Verzug hergestellten Verbindlichkeit der Nutzungsanforderung und der bis weit in die Bauphase hinein erforderlichen Nachsteuerung in der Bauplanung bekam das Land erst im Verlauf der fünfjährigen Bauausführung Klarheit über die Höhe der Baukosten.

2.5 Einbindung des Projektsteuerers in das Projektmanagement

Bei Großprojekten gibt es drei erhebliche Risiken, die im Rahmen der Planung nur bedingt steuerbar sind:

- Leistungsrisiko (durch nicht leistungsfähige Unternehmen),
- Mängelrisiko (durch Schlechtleistungen der Unternehmen),
- Preisrisiko (Lohn, Material).

Die ersten beiden Risiken werden grundsätzlich von den Bauunternehmen und Planern getragen und werden im besten Fall durch ein gutes Projektmanagement abgeschwächt. Das Preisrisiko verbleibt hingegen regelmäßig beim Bauherrn.

Der Rechnungshof äußerte sich zuletzt in der Denkschrift 2014 (Beitrag Nr. 20) zur Einschaltung von externen Projektsteuerern bei staatlichen Bauvorhaben. Er empfahl, Aufgaben der Projektsteuerung grundsätzlich nur in begründeten Einzelfällen an Externe zu vergeben und ansonsten hierfür eine zentrale, landesweit zuständige Einheit zu bilden. Außerdem müsse eine Beauftragung frühzeitig, wirtschaftlich und mit definierten Zielen erfolgen.

Diese Empfehlungen wurden bei der John-Cranko-Schule nicht umgesetzt. So wurde der Projektsteuerer erst knapp zwei Jahre nach der Auslobung des Architekten-Wettbewerbs beauftragt. Die verspätete Einschaltung des Projektsteuerers führte dazu, dass die ursprünglichen Ziele hinsichtlich Kosten und Terminen nicht eingehalten wurden.

Der Projektsteuerer teilte bereits kurz nach seiner Beauftragung mit, dass "die Einhaltung der Kostenvorgabe nur mithilfe einer drastischen Flächenreduktion erreicht werden kann". 2013 schätzte er auf Basis der aktualisierten Entwurfsplanung Kosten von mehr als 50 Mio. Euro. Hierzu machte er mehrere konzeptionelle Einsparvorschläge, die zu Optimierungen in Millionenhöhe hätten führen können, aber allesamt nicht umgesetzt wurden.

Im Bemühen um seine vertraglichen Aufgaben war der Projektsteuerer nicht wirksam, da er nicht hinreichend in das Projektmanagement eingebunden wurde. Er wurde nicht rechtzeitig beauftragt, um sich wirksam in die Planungen einbringen zu können. Seine Einsparvorschläge hat das Land nicht berücksichtigt.

Das Honorar des Projektsteuerers stieg im Laufe der Zeit von anfänglich 0,4 Mio. Euro auf mehr als 1,6 Mio. Euro. Es wurden weder ein erfolgsabhängiges Honorar hinsichtlich Bauzeit und Kosten vereinbart, noch Leistungselemente mit Bezug auf die Kostenentwicklung festgelegt. Im Übrigen erbrachte der Projektsteuerer auch Teilleistungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, die von den Architekten und Ingenieuren zu erbringen waren.

3 Empfehlungen

3.1 Häufige Finanzierungen verbindlich vereinbaren

Schließt das Land Finanzierungsvereinbarungen mit der Stadt Stuttgart zu gemeinsamen Bauvorhaben ab, die die Württembergischen Staatstheater betreffen, sollten sich Kosten und Risiken - wie in der Vereinbarung aus dem Jahr 1983 vorgesehen - zu gleichen Teilen auf Stadt und Land verteilen. Von einer einseitigen Deckelung der Kosten zum Nachteil des Landes sollte abgesehen werden.

3.2 Kosten- und Projektmanagement weiter optimieren

Das Land muss sein Kosten- und Projektmanagement optimieren. Kostenberechnungen und die Leistungsbeschreibungen der freiberuflich tätigen Planer müssen vor Baubeginn intensiver validiert werden. Die Bedarfsermittlung (bzw. Nutzungsanforderung) muss vor der Entwurfsplanung vollständig und verbindlich abgeschlossen sein.

3.3 Externe Projektsteuerung nur frühzeitig und mit Erfolgshonorar einschalten

Wird in begründeten Fällen ein externer Projektsteuerer eingeschaltet, sollte dieser bereits vor dem Planungswettbewerb, mit klaren Zielen und mit erfolgsabhängigem Honorar beauftragt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium ergänzt, beim Planungswettbewerb für den Neubau sei die Wirtschaftlichkeit als Kriterium für die Beurteilung der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern eingereichten Arbeiten berücksichtigt worden.

Das Ministerium sieht eine höhere prozentuale Kostenbeteiligung der Stadt Stuttgart, u. a. weil es den denkmalpflegerischen Mehraufwand aus den Baukosten herausrechnet. Hiernach fielen auch die Mehrkosten zu Lasten des Landes geringer aus. Zudem sei noch keine abschließende Verständigung mit der Stadt erfolgt.