

IV. Sonderrechnungen

Neubau Zentrale der Sächsischen Aufbaubank in Leipzig

36

Das Projektmanagement der SAB erbrachte wesentliche Kernaufgaben der Projektvorbereitung zu spät. Somit lagen sehr ungünstige Bedingungen im Hinblick auf eine verlässliche Kosten- und Terminentwicklung vor. Eine effiziente Projektsteuerung war damit wesentlich erschwert.

Die SAB hat die Entwurfsplanungen ohne abgeschlossene Bedarfsplanung begonnen. Sie hat damit ein grundlegendes Prinzip im Hinblick auf wirtschaftliches Bauen nicht beachtet.

Das ausgewählte Grundstück in der Gerberstraße 3–5 ist für den Flächenbedarf der SAB zu groß. Auch die für den Neubau der SAB aufgewendeten Kosten sind unwirtschaftlich. Der Vergleich zum Neubau der Investitionsbank des Landes Brandenburg in Potsdam verdeutlicht, dass die SAB in Leipzig die annähernd doppelten Bauwerkskosten je m² Brutto-Grundfläche aufgewendet hat.

Hinsichtlich der Flächeneffizienz würde eine weitere Erhöhung der Mitarbeiterzahl am Standort Leipzig eine wirtschaftliche Nutzung weiter verbessern.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat den Neubau der SAB in Leipzig geprüft. Mit dem Sächsischen Standortgesetz wurde im Jahr 2012 die Sitzverlegung der SAB nach Leipzig beschlossen. Die Förderbank erwarb dafür das Baugrundstück in der Gerberstraße 3–5. Das auf dem Grundstück befindliche ehemalige Robotron-Gebäude wurde 2013 abgebrochen. Im Ergebnis eines Planungswettbewerbes errichtete die SAB als Bauherr ab Ende 2016 einen Neubau auf dem Grundstück westlich des Leipziger Hauptbahnhofs. Die Arbeiten verzögerten sich aus unterschiedlichen Gründen. Schließlich erfolgte mit rd. 4 Jahren Verspätung¹ die sukzessive Nutzungsaufnahme des neu errichteten Sitzes der Förderbank ab Juni 2021.

Abbildung: Ansicht von Süd-Ost



Quelle: Eigene Aufnahme, Juni 2022.

¹ Die Fertigstellung erschien gem. einer Machbarkeitsstudie vom September 2011 noch für Anfang 2017 möglich.

- 2 Die Gesamtkosten für den Neubau wurden im Jahre 2011 mit 56 Mio. € benannt. Die in der Folge erstellte 1. Bedarfsplanung (2012) weist einen Gesamtkostenrahmen von rd. 40 bis 67 Mio. € aus. Im Jahre 2013 gab die SAB zum Planungswettbewerb die Bauwerkskosten (KG 300 + 400) mit 47 Mio. € an. Die Prognose zum Baubudget mit Stand von Februar 2022 liegt bei rd. 165 Mio. €. Gegenüber dem Maximalbetrag des Kostenrahmens aus 2012 erhöhten sich die Kosten um rd. 150 %. Das entspricht einer 2,5-fachen Steigerung.

Übersicht 1: Kosten- und Bauzeitentwicklung

Kostenrahmen rd. 40 bis 67 Mio. € Prognose zum Baubudget (02/2022) rd. 165 Mio. € Kostensteigerung um mindestens 150 %	ursprünglich geplante Fertigstellung 2017 Fertigstellung Mitte 2021 Verzögerung der Fertigstellung um rd. 4 Jahre
---	---

Quelle: Eigene Darstellung.

- 3 Das Gebäude umfasst eine Brutto-Grundfläche von rd. 27.000 m² (bei einer Nutzungsfläche von rd. 16.500 m²) und besteht im Wesentlichen aus 3 Bauteilen: dem Untergeschoss mit Tiefgarage und Technikzentrale, dem eigentlichen 5-geschossigen Verwaltungsgebäude bestehend aus 2 Gebäudeflügeln und dem öffentlichen Forum.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Projektmanagement

2.1.1 Projektmanagementexpertise des Bauherrn

- 4 Die SAB befand sich hinsichtlich der Baumaßnahme in einer besonders herausfordernden Ausgangsposition, da sie selbst regelmäßig nicht mit der Realisierung solch großer Maßnahmen befasst ist. Sie hatte besondere Rahmenbedingungen zu beachten, da Bausachverstand zum Management von Großen Baumaßnahmen sowie bewährte bauprojekt-spezifische Strukturen zum Beginn der Maßnahme nicht vorlagen.
- 5 Besonders wichtig ist die frühzeitige Einrichtung eines effektiven bauherrenseitigen Projektmanagements. In der frühen Phase der Projektvorbereitung hätte die SAB zumindest folgende Überlegungen im Rahmen des Projektmanagements dokumentieren müssen:
- Bedarfsermittlung hinsichtlich der Auswahl der fachlich zu Beteiligten, insbesondere vor dem Hintergrund der Bewertung der eigenen baufachlichen Expertise,
 - Erstellung einer Vergabekonzeption und Überlegungen zu Vertragsstrukturen für das Gesamtprojekt auf Basis einer Projektstrukturplanung und
 - Ermitteln und Abstimmen der Schnittstellen und Prozesse der Planung.
- 6 Der SRH konnte nicht erkennen, inwieweit die SAB den Aspekt der fehlenden eigenen Erfahrung mit dem Baumanagement bei großen Bauten bei den Überlegungen in der Projektvorbereitungsphase berücksichtigte. Zwar beauftragte sie für einzelne Teilleistungen (Machbarkeitsstudie, Bedarfsplanung, Wettbewerbsbegleitung) externe Unternehmen. Allerdings hätte die SAB darüber hinaus aufgrund ihrer eingeschränkten Bauerschaft zumindest dokumentiert abwägen müssen, wie die erforderliche Projektmanagementexpertise für Großbauvorhaben hätte aufgebaut werden können. Dabei hatte die SAB die Wahl, beginnend ab 2011 eine vollumfängliche Begleitung durch externe Partner oder alternativ durch eigenes Personal einzurichten.
- 7 Zwar richtete die SAB zum Jahreswechsel 2014/2015 die bauherrenseitige Projektleitung und ein Baubüro in Leipzig ein. Das war jedoch zu spät, da bereits in der für Bauprojekte wichtigen Projektvorbereitungsphase (2011 bis 2014) für die Wirtschaftlichkeit des Baus wesentliche Entscheidungen getroffen wurden und in dieser Phase die erforderliche Managementexpertise nicht vorhanden war. In einem Vermerk der Innenrevision (Februar 2015) dokumentiert die SAB selbst, dass baubetriebliche Expertise nur in geringem Maße vorhanden war und bankseitig erst mit dem Aufbau der maßgeblichen Projektorganisation im Jahre 2014 begonnen wurde.

- ⁸ Ende 2014 war die Projektvorbereitungsphase abgeschlossen und die Planung hätte unmittelbar beginnen müssen – und dies zügig auf Basis einer abgestimmten Projektorganisation, da nicht zuletzt die ursprüngliche Terminplanung sehr ambitionierte Ziele hatte. Stattdessen wurden erst nach Beauftragung des Generalplaners (Ende 2014) eine Projektorganisation (Ablauf- und Aufbauorganisation) sowie eine Projektsteuerung eingerichtet.
- ⁹ Im Ergebnis erbrachte die SAB in der Projektvorbereitungsphase nicht alle notwendigen Leistungen des Projektmanagements im erforderlichen Umfang. Dies hatte erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den weiteren Maßnahmeverlauf.

2.1.2 Nachholen der Projektvorbereitung

- ¹⁰ Die SAB zog im August 2015 zusätzlich einen externen Projektsteuerer hinzu. Der Ursprungsvertrag sah eine Beauftragung ab der Planungsphase (Stufe 2) vor. Bereits im November 2015 beauftragte die SAB diesen Projektsteuerer mit umfassenden Nachtragsleistungen zur Projektvorbereitung (Stufe 1), da Teilleistungen der Projektvorbereitung noch nicht erbracht waren. So mussten u. a. die Festlegung der Projektziele, der Bedarfsplanung, des Inhalts der Planerverträge und des Terminplans für das Gesamtprojekt sowie das Mitwirken bei der Erstellung einer Vergabe- und Vertragsstruktur für das Gesamtprojekt nachgeholt werden.
- ¹¹ Damit wird deutlich, dass Leistungen zum Projektmanagement nicht in der vorgesehenen Reihenfolge erbracht worden sind. Deren Einhaltung ist jedoch sinnvoll, da ohne die grundlegenden Vorgaben aus der Projektvorbereitung ein Projekt nicht zielführend begonnen und gesteuert werden kann.
- ¹² Die den Erfolg eines Projektes bestimmenden wesentlichen Vorbereitungen wurden nicht zu dem Zeitpunkt erbracht, in dem sie ihre größte Wirkung hätten entfalten können. Somit lagen sehr ungünstige Bedingungen im Hinblick auf eine verlässliche Kosten- und Terminentwicklung vor.

2.2 Bedarfsplanung

- ¹³ 2012 erstellte die SAB eine 1. Bedarfsplanung mit dem Titel „Neues Verwaltungsgebäude in Leipzig“. Im Rahmen der Wettbewerbsauslobung 2013 finden sich deren Festlegungen jedoch nicht umfänglich wieder. Gemäß Wettbewerbsauslobung wurde die seitens der SAB benötigte Brutto-Grundfläche i. H. v. 22.500 m² mit einer Kostenobergrenze von 47 Mio. € (nur Bauwerkskosten) als wesentliche Hauptanforderung angegeben und zusätzlich auf einzelne notwendige Flächenbestandteile verwiesen. Auf Angaben zu Flächen oder Anzahl benötigter Büroräume verzichtete die SAB.
- ¹⁴ Unter Beachtung der Ausführungen der DIN 18205 – Bedarfsplanung im Bauwesen wäre ein vollständiges Raumprogramm als Grundlage für den Wettbewerb erforderlich gewesen. Dieses fehlte vorliegend. Besonders nachteilig wirkte sich aus, dass es keine Flächenvorgabe für den eigentlichen Bürobereich gab. Es blieb den Wettbewerbsteilnehmern überlassen, für die angegebenen 600 Mitarbeiter eine Struktur für den Bürobereich und damit ein Raum- und Funktionsprogramm zu entwickeln.
- ¹⁵ Im Ergebnis des Wettbewerbes erhielt der Generalplaner den Auftrag, die Bedarfsplanung zu wiederholen und weiterzuentwickeln. Die neu beauftragte Bedarfsplanung wurde jedoch nicht erstellt, da der allgemeine Planungsfortschritt sich damit überschneidet.
- ¹⁶ Das Vorgehen der SAB widerspricht dem grundsätzlichen Planungsverständnis, wonach vor Beginn der konkreten Objektplanung die Bedarfsermittlung erfolgt. Aufgrund der nicht abgeschlossenen Bedarfsplanung fehlten präzise Vorgaben der SAB zur Anzahl der für den Neubau in Leipzig vorgesehenen Mitarbeiter sowie zu Flächenbedarfen, Funktionseinheiten und Gesamtbaukosten. Eine Zielkontrolle war unter diesen Voraussetzungen kaum möglich. So bemerkte die SAB auch nicht, dass die vom Planer für seinen architektonisch anspruchsvollen Entwurf im Wettbewerb ermittelten Kosten offensichtlich nicht belastbar waren.

- 17 Die SAB hat die Entwurfsplanungen ohne abgeschlossene Bedarfsplanung begonnen. Sie hat damit ein grundlegendes Prinzip im Hinblick auf wirtschaftliches Bauen nicht beachtet. Folgen waren überhöht geplante Flächen sowie erhebliche Kostensteigerungen.

2.3 Wirtschaftlichkeit des Neubaus

2.3.1 Bauwerkskosten

- 18 Der SRH verglich die SAB mit dem Neubau der Investitionsbank des Landes Brandenburg in Potsdam (ILB) und anderen Kostendatenbanken. Die Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes kann anhand von Kostenkennwerten beurteilt werden. Dazu gehört bspw. der Kennwert der Kosten pro m² allseitig umbauter Brutto-Grundfläche. Der nachfolgende Kennwertevergleich des SRH erfolgt anhand der Bauwerkskosten (KG 300 und 400) zum Auftrags- bzw. Kostenstand 07/2020:

Übersicht 2: Kennwertevergleich Bauwerkskosten (BWK) zu Brutto-Grundfläche (BGFa)

Kennwertevergleich (€/m ² BGFa; Stand bzw. indiziert auf 07/2020)					
Objekte	BKI - Objekte	ILB Potsdam *	PLAKODA - Objekte	SAB - Neubau	SAB - Neubau
Kennwert	BWK Mittelwert	ermittelte BWK	BWK Mittelwert	Auftragskosten	Prognosekosten
BWK / BGFa	2.224,40	2.332,63 ²	2.845,94	3.840,28	4.475,00

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: *lt. Angabe der ILB Potsdam

- 19 Der Vergleich zeigt, dass der SAB Neubau in Leipzig sowohl bezogen auf die Auftragskosten zum Stand Juli 2020, als auch bei den erwarteten Prognosekosten zum Fertigstellungstermin alle anderen Vergleichswerte erheblich übersteigt. Der Kennwert für das Bürogebäude der SAB in Leipzig liegt rd. 92 % über dem der ILB.
- 20 Hinsichtlich der pro m² Brutto-Grundfläche aufgewendeten Kosten ist der Neubau der SAB als unwirtschaftlich zu betrachten. Der Vergleich des Kostenkennwerts zum Neubau der ILB in Potsdam verdeutlicht, dass für die SAB in Leipzig die annähernd doppelten Kosten aufgewendet worden sind.

2.3.2 Nutzungsfläche pro Mitarbeiter

- 21 Auch verglich der SRH den Neubau der SAB mit dem der ILB hinsichtlich der Flächeneffizienz. Der Kennwert Nutzungsfläche pro Mitarbeiter beträgt bei der ILB 22,81 m² - jener der SAB rd. 30 m². Im Vergleich zur ILB in Potsdam wird damit eine größere Fläche pro Mitarbeiter aufgewendet.
- 22 Eine weitere Erhöhung der Mitarbeiterzahl am Standort Leipzig würde eine wirtschaftliche Nutzung weiter verbessern.

2.3.3 Größe des Grundstücks

- 23 Augenscheinlich ist bei Betrachtung des Neubaus der SAB in Leipzig erkennbar, dass das eigentliche Verwaltungsgebäude nur einen Teil des Baugrundstücks für sich beansprucht. Auf einem etwa gleich großen Teil befindet sich das sogenannte Forum - eine für den eigentlichen Geschäftszweck nicht notwendige Fläche.
- 24 Der SRH ging der Frage nach, ob die SAB ein Grundstück in dieser Größe benötigt. Dazu bestimmte er die planungsrechtlich mindestzulässige bauliche Nutzungsintensität. Für das Grundstück Gerberstraße 3-5 mit einer Grundfläche von 10.374 m² bedeutet dies, dass eine Geschossfläche von rd. 31.000 m² mindestens möglich gewesen wäre. In der von der SAB beauftragten Machbarkeitsstudie zur Standortwahl für den Neubau der SAB wurde ein Bedarf i. H. v. 20.045 m² Brutto-Grundfläche hergeleitet. Auf dem Grundstück hätten also mindestens weitere rd. 11.000 m² Geschossfläche untergebracht werden können.

² ILB Kostenkennwert BWK (April 2017) = 2.113,44 €/m² BGF : 105,1 (Preisindizes Bürogebäude Mai 2017) x 116 (Preisindizes Bürogebäude Juli 2020) = 2.322,63 €/m² BGF.

- 25 Zwar hatte die SAB weitere – auch kleinere Grundstücke – in Nähe des Leipziger Hauptbahnhofs in eine Vorauswahl einbezogen. Die Bewertung der Auswahlkriterien war jedoch methodisch fehlerhaft und schien ergebnisorientiert. Die Möglichkeit der Anmietung eines Gebäudes betrachtete die SAB gar nicht.
- 26 Das ausgewählte Grundstück in der Gerberstraße 3–5 ist für den Flächenbedarf der SAB damit eindeutig zu groß. In etwa die Hälfte des Grundstückes ist mit dem nicht betriebsnotwendigen Forum bebaut. Der SRH erkennt nicht, dass sich die SAB beim Erwerb des Grundstücks in der Gerberstraße 3–5 an ihrem Flächenbedarf und somit an den Vorgaben des § 3 Abs. 3 FördbankG orientierte. Der SRH hat den Eindruck gewonnen, dass Alternativen zu dem Grundstück in der Gerberstraße 3–5 nicht ernsthaft untersucht wurden.

3 Folgerungen

- 27 Da die Komplexität von Großen Baumaßnahmen stark zugenommen hat, gewinnt das Management selbiger zunehmend an Bedeutung. Die frühzeitige Festlegung der Projektstruktur bestimmt den Bedarf weiterer Kompetenzen und Kontrollmechanismen über alle Phasen der Baumaßnahme. Daher sind Versäumnisse in der Phase der Projektvorbereitung in den späteren Projektphasen (Planung, Ausführungsvorbereitung, Ausführung und Projektabschluss) nur schwer zu kompensieren.
- 28 Der SRH empfiehlt daher, hinsichtlich der effektiven Steuerung von Großen Baumaßnahmen einen besonderen Fokus auf die frühzeitige Einrichtung eines angemessenen Projektmanagements zu legen, um wesentliche Grundlagen für das Projekt in der Projektvorbereitungsphase zu schaffen. Erst auf dieser Basis ist eine wirksame Steuerung hinsichtlich wesentlicher Ziele (Kosten, Termine, Qualitäten) von Beginn an möglich. Diese Relevanz der Projektvorbereitung hat die SAB unterschätzt. Eine effiziente Projektsteuerung, insbesondere im Hinblick auf Kosten und Termine, war damit deutlich erschwert.

4 Stellungnahme der geprüften Stelle

- 29 Die SAB weist darauf hin, der Vorstand habe sich aufgrund der auslegungsbedürftigen Vorgaben des Sächsischen Standortgesetzes dafür entschieden, die Steuerung des Projektes zunächst nur bei Bedarf und nur auf das Notwendige begrenzt aus der Hand zu geben, um im Falle eines Maßnahmeabbruchs dann nicht mehr benötigte Kapazitäten nicht doch gebunden zu haben. Zudem habe der Generalplaner-Vertrag wesentliche Aufgaben eines Projektsteuerers enthalten. Eine überlappende Beauftragung oder der Aufbau von zusätzlichen, internen Kapazitäten in dieser frühen Phase des Projektes hätte die Dynamik des Prozesses behindert.
- 30 Bei der Projektinitiierung habe sich die SAB bewusst dafür entschieden, die finale Ermittlung der umzusetzenden Bedarfe erst zusammen mit dem Architekten unter Beibehaltung einer angemessenen Flexibilität vorzunehmen. Durch die Nutzung zweier Standorte sollte der Gestaltungsspielraum der Bank hinsichtlich der Zuordnung von Funktionen und Kapazitäten erhalten bleiben.
- 31 Der Vergleich des SAB-Neubaus mit den Kosten der ILB berücksichtige nicht die besonderen Herausforderungen des konkreten Bauvorhabens mit einer anspruchsvollen offenen Architektur, städtebaulich erhöhten Anforderungen, der Baugrundproblematik und der herausfordernden Innenstadtlage. Erhöhte Aufwendungen für eine flexible und moderne Arbeitswelt ermöglichten zugleich auch eine Nachverdichtung. Danach führe auch der vom SRH für maßgeblich angesehene Vergleich der Nutzfläche pro Mitarbeiter nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Kosten.
- 32 Die SAB stimmt dem SRH zwar zu, dass auf dem erworbenen Grundstück zusätzlich rd. 11.000 m² Geschossfläche hätten untergebracht werden können. Kleinere geeignete Grundstücke hätten in der Nähe zum Hauptbahnhof nicht zur Verfügung gestanden. Ein Teilerwerb des Grundstückes Gerberstraße sei nicht möglich gewesen. Ein anderes Grundstück in Bahnhofsnähe wäre aufgrund des zergliederten Grundstückszuschnittes als nur bedingt geeignet eingeschätzt worden.
- 33 Die Empfehlung des SRH, bei der effektiven Steuerung Großer Baumaßnahmen einen besonderen Fokus auf die frühzeitige Einrichtung eines angemessenen Projektmanagements zu legen, teilt die SAB. Die unterschiedliche Bewertung liege jedoch in den Besonderheiten des Neubaus, eines 2. Schwerpunktstandortes der SAB im Zentrum von Leipzig begründet. Dies habe ein gestuftes Vorgehen erfordert.

5 Schlussbemerkungen

- ³⁴ Die SAB als Bauherr hat die Phase der Projektvorbereitung – beginnend ab 2011 bis Ende 2014 – nicht ausreichend genutzt, um ein effektives bauherrenseitiges Projektmanagement aufzubauen. Damit fehlten ablauforganisatorische Regelungen und Vorgaben für die Planung hinsichtlich Mitarbeitern, Flächenbedarf, Funktionseinheiten und Gesamtbaukosten sowie auch vorgesehener Vergabe- und Vertragskonzeptionen. Spätestens mit der Verabschiedung des Sächsischen Standortgesetzes vom 27. Januar 2012 gab es für die SAB keinen Anlass, von einem Maßnahmeabbruch auszugehen. Zudem hatte die SAB Ende 2011 beschlossen, das Grundstück Gerberstraße 3-5 zu erwerben.
- ³⁵ In dem Entschluss der SAB, die finale Ermittlung der umzusetzenden Bedarfe erst zusammen mit dem Architekten vorzunehmen, spiegelt sich aus Sicht des SRH weniger ein bewusst offenes Flächenkonzept als vielmehr die mangelnde Projektvorbereitung wider. Auch ein flexibles Flächenkonzept hätte eine abgeschlossene Bedarfsplanung erfordert. Unter Berücksichtigung der von der SAB gewünschten Flexibilitätsanforderungen hätte bspw. auch eine Kombination von Neubau und Anmietung zusätzlicher Büroflächen bei Spitzenbedarfen als Variante genutzt werden können. Dies wurde jedoch nicht untersucht.
- ³⁶ Einen Vergleich des SAB-Neubaus mit dem der ILB in Potsdam hat die SAB bereits während der Umsetzung der Baumaßnahme selbst durchgeführt. Auch wenn sich beide Maßnahmen nicht detailgetreu gleichen, handelt es sich bei der ILB ebenfalls um einen architektonisch anspruchsvollen Bau in Innenstadtlage mit der Nähe zum Hauptbahnhof. Verbleibende Unterschiede können einen annähernd doppelten Kostenkennwert nicht abschließend begründen. Somit spiegelt sich in der Gegenüberstellung beider Baumaßnahmen die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen planerischen Lösung wider.
- ³⁷ SAB und SRH stimmen darin überein, dass das Grundstück Gerberstraße für den angedachten Flächenbedarf deutlich zu groß ist. Aufgrund des mangelhaften Auswahlprozesses bleibt offen, ob es geeignete kleinere Grundstücke gegeben hätte.