

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Universitätsneubau Campus Augustusplatz in Leipzig (4. Bauabschnitt)

15

Der Campus Augustusplatz stellt eine außergewöhnliche Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen dar – insbesondere mit der Herausforderung hinsichtlich des Umgangs mit der ehemaligen Universitätskirche. Vorliegend fehlte in der Phase der Projektvorbereitung ein geeignetes öffentliches Beteiligungsformat. Erheblicher zeitlicher Verzug sowie ein erhöhter Steuerungsaufwand im weiteren Projektverlauf waren die Folge.

Der Freistaat Sachsen lobte die Wettbewerbe zum Universitätskomplex Augustusplatz ohne Kostenvorgabe aus. Damit fehlte ein wesentliches Steuerungsinstrument zum wirtschaftlichen Bauen.

Die Kostenermittlung anhand allgemeiner Kennwerte wurde dem Charakter als Experimentalbau nicht gerecht. Die zur Umsetzung dieses besonderen Baus notwendigen Kosten wurden damit sukzessive erst im Rahmen der Ausführung sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt konnte der Freistaat nur noch bedingt steuern.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Universitätscampus Augustusplatz ist eine sehr komplexe innerstädtische Bebauung. In den Jahren 2004 bis 2017 wurden hier sowohl Bestandsgebäude saniert als auch Neubauten errichtet.
- 2 In den Jahren 2001/2002 führte der Freistaat einen 1. Planungswettbewerb durch. Ein 2. folgte 2003/2004. Die Gesamtmaßnahme bestand aus 5 Bauabschnitten (BA). Die Baumaßnahmen des 1. bis 3. und des 5. BA wurden 2009 an die Universität Leipzig übergeben. Der 4. BA mit dem Neuen Augusteum und dem Paulinum wurde 2017 fertiggestellt, wobei einzelne Gebäudeteile bereits 2012 übergeben wurden. Inhaltlicher Schwerpunkt der Prüfung ist der 4. BA.

Übersicht: Entwicklung der Kosten und Termine für den 4. Bauabschnitt

Ursprüngliche Kostenermittlung (Stand Juli 2006) 52,5 Mio. €	Ursprünglich geplante Fertigstellung Oktober 2009
Kostenfeststellung (Stand März 2020) rd. 117,1 Mio. €	Tatsächliche Fertigstellung Juni 2012 und September 2017
Kostensteigerung um rd. 64,6 Mio. €	Verzögerung der Fertigstellung um 3 und 8 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

- 3 Der 4. BA ist mit einem deutlichen Zeitverzug und erheblich gestiegenen Kosten fertiggestellt worden. Der SRH analysierte die Projektvorbereitung, Planung und Ausführung der Baumaßnahme hinsichtlich möglicher Ursachen für die erheblichen Kostensteigerungen und Terminverzögerungen.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

- 4 Der Campus Augustusplatz stellt eine besondere Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen dar. Das ist nicht nur damit begründet, dass das Vorhaben als zentraler Universitätscampus eine Vielzahl an universitären Kernaufgaben vereint. Zudem ist es prominent in der Stadtmitte am Augustusplatz und damit unmittelbar in der städtischen Öffentlichkeit und Wahrnehmung gelegen. Darüber hinaus besteht eine bedeutende kulturhistorische Dimension, die unmittelbar mit der Sprengung der Paulinerkirche (Universitätskirche) im Jahr 1968 verbunden ist.

- 5 Damit bestanden besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit der Baumaßnahme Campus Augustusplatz – hier insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit der ehemaligen Universitätskirche.
- 6 Um sich diesem Thema zu nähern, wurde 1994 ein Ideenwettbewerb durchgeführt, der jedoch ergebnisoffen blieb. Für den SRH ist nicht erkennbar, dass darüber hinaus ein Format der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingerichtet war, um die in der Spezifik der Maßnahme begründeten unterschiedlichen Interessen zu kanalisieren. Ein solches Format hätte vor Durchführung des ersten Planungswettbewerbes 2001 etabliert sein müssen, um Klarheit zur Aufgabenstellung zu erlangen mit dem Ziel, ein konsensfähiges umsetzbares Wettbewerbsergebnis zu erhalten.
- 7 Nicht alle Standpunkte zum Umgang mit dem kulturhistorischen Kontext waren vor dem ersten Planungswettbewerb 2001 bekannt. Der begonnene Beteiligungsprozess war zu diesem für den Projektablauf günstigen Zeitpunkt unzureichend.

Abbildung: Aula mit Glassäulen und Orgelepore im Hintergrund



Quelle: Eigene Aufnahme, September 2020.

- 8 Dies hatte zur Folge, dass die intensive öffentliche Diskussion um den möglichen Wiederaufbau der Paulinerkirche zu einem für den effektiven Projektverlauf sehr späten und ungünstigen Zeitpunkt begann.
- 9 Der Paulinerverein e. V. verschaffte sich im Rahmen der Beurteilung der Arbeiten des 1. Planungswettbewerbes hinsichtlich der historischen Bedeutung der ehemaligen Paulinerkirche deutlich Gehör. Während noch in der Aufgabe zu diesem Wettbewerb eine Aula am Standort der gesprengten Universitätskirche entstehen sollte, wurde vom Paulinerverein e. V. im weiteren Verlauf des Projektes zunehmend ein originalgetreuer Wiederaufbau der Paulinerkirche gefordert.
- 10 In der Folge lobte der Freistaat einen 2. Planungswettbewerb aus. Laut Aufgabenstellung waren nun am Standort der ehemaligen Paulinerkirche Realisierungsvarianten, die die Nutzung als Aula für die Universität wie auch als Kirche ermöglichen, zu untersuchen. In Folge der Durchführung dieses 2. Wettbewerbes verzögerte sich das Projekt um rd. 2 Jahre.

- ¹¹ Es wäre sinnvoll gewesen, die Öffentlichkeit bereits im Vorfeld des ersten Planungswettbewerbes 2001 in einem geeigneten Format zu beteiligen. Nur so hätten die unterschiedlichen Standpunkte ermittelt werden können. Ein fixierter Konsens hätte es ermöglicht, die Bauaufgabe ausreichend zu konkretisieren.

2.2 Kostensteuerung

2.2.1 Vorgaben im Planungswettbewerb

- ¹² Weder bei der Auslobung des 1. Planungswettbewerbes noch beim 2. hat der SIB einen Baukostenrahmen vorgegeben. Ebenso erfolgte keine Definition qualitativer Anforderungen, wie Angaben zu Standards und Qualität der Ausstattung. Formulierungen wie, man erwarte „eine architektonisch hochwertige Lösung“ reichen nicht aus, um den Entwurfsverfassern einen finanziellen Rahmen vorzugeben. Besonders nachteilig ist zu bewerten, dass weder Kostenermittlungen noch Wirtschaftlichkeitsnachweise als Wettbewerbsleistung von den Teilnehmern gefordert worden sind. Damit wurde auf grundlegende Instrumente zur wirtschaftlichen Steuerung der Baumaßnahme verzichtet.
- ¹³ Gemäß Punkt 5.1.5 Abs. 3 GRW 1995¹ waren für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Wettbewerbsarbeiten die Investitionskosten vom Auslober vorzugeben. Auch die derzeit gültige Richtlinie für Planungswettbewerbe enthält dieses Erfordernis. Zu den regelmäßig zu erbringenden Leistungen der Teilnehmer gehört deshalb eine Kostenschätzung nach DIN 276 zum eingereichten Entwurf. Damit hätte eine Grundlage vorgelegen, um eine nachvollziehbare Einschätzung hinsichtlich der Baukosten zu gewährleisten. Insbesondere in dem frühzeitigen Stadium der Planung können die Baukosten stark beeinflusst werden.
- ¹⁴ Der Freistaat Sachsen lobte die Wettbewerbe zum Universitätskomplex Augustusplatz ohne Kostenvorgabe aus. Damit fehlte eine wesentliche Zielvorgabe. Die Teilnehmer konnten ihre Entwürfe frei von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Wettbewerbsbeitrag einreichen. Letztlich hat sich die Jury für einen Entwurf mit expressiver Architektur und teilweise Unikat-Bauteilen entschieden. Raum für sich später realisierende Kostensteigerungen war geschaffen und die Kostensteuerung des Projektes wesentlich erschwert.

2.2.2 Realistische Bewertung der Kosten

- ¹⁵ Die Gesamtbaukosten für den 4. BA haben sich gegenüber der Kostenermittlung bis zur Abrechnung mehr als verdoppelt. Eine Ursache dafür sind unrealistisch ermittelte Kosten in den frühen Planungsphasen.
- ¹⁶ Nach Durchführung des 2. Planungswettbewerbes stellte die zuständige SIB-Niederlassung die Entscheidungsunterlage auf, die 2006 haushaltsmäßig vom SMF mit 52,5 Mio. € anerkannt wurde. Die Kosten wurden zuvor von der – eigens für die Maßnahme Campus Augustusplatz eingerichteten – Baukommission als Kostendeckel bei gleichzeitiger Beibehaltung des architektonischen Entwurfes festgelegt.
- ¹⁷ Wegen des Kostendeckels war die SIB-Niederlassung gezwungen, Einsparungsvorschläge zum Entwurf des Architekten vorzulegen, obwohl am Entwurf grundlegend festgehalten werden sollte. Spätestens jetzt war erkennbar, dass die gewählte Herangehensweise über den auf Standard-Kostenkennwerten beruhenden Kostendeckel bei einem Experimentalbau wie dem 4. BA nicht zielführend war. Eine Kostenermittlung über Bauelemente hätte mehr Sicherheit bei der Höhe der zu erwartenden Kosten gebracht. Insbesondere der im Kostendeckel enthaltene entwurfsspezifische Mehraufwand i. H. v. rd. 7,4 Mio. € war mit großen Unsicherheiten behaftet, denn bei einer Reihe von Bauteilen (z. B. Glasdach, Glassäulen, Gewölbedecke, transparente Trennwand) waren die Ausführung und damit die Kosten noch nicht bekannt.
- ¹⁸ Im Ergebnis sollten entwurfsbegründete Mehrkosten immer wieder durch Reduzierungen am Standard ausgeglichen werden, ohne zu berücksichtigen, dass man wegen des Urheberrechtes an den Gestaltungswillen des Architekten gebunden war.

¹ Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens.

- 19 Der von der Baukommission vorgegebene Kostendeckel nach Standard-Kostenkennwerten zum Zeitpunkt des Erstellens der Entscheidungsunterlage war kein geeignetes Instrument für wirtschaftliches Bauen. Er versperrte den Blick auf die realistische kostenseitige Bewertung des nach dem Wettbewerb vorliegenden Entwurfes zum 4. BA. Die zur Umsetzung dieses besonderen Entwurfes notwendigen Kosten wurden damit sukzessive erst im Rahmen der Ausführung – also zu einem Zeitpunkt, in dem nur noch bedingt gesteuert werden konnte – sichtbar.
- 20 Selbst mit dem Planungsstand der nachfolgenden Entwurfsunterlage-Bau (EW-Bau) war eine realistische Bewertung der Kosten immer noch nicht möglich, da abschließende bauherrenseitige Festlegungen zu wesentlichen Bauteilen noch ausstanden. Die Folgen waren Kostenerhöhungen und Terminverzögerungen im weiteren Maßnahmenverlauf.

2.2.3 Qualität der Ausführungsplanung und Vergabeunterlagen

- 21 Der SRH untersuchte beispielhaft die Vergaben zum Rohbau sowie zur Gewölbedecke der Aula und zu den Glassäulen. Sowohl bei der Gewölbedecke als auch bei den Glassäulen lag zwischen der Bekanntmachung im 1. Verfahren und der Beauftragung ein sehr langer Zeitraum von über 4 Jahren. Bis zur Auftragserteilung wurden bei der Gewölbedecke bspw. 4 Vergabeverfahren durchlaufen. Die Dauer der Verfahren trug mit zu Kostensteigerungen bei.
- 22 Dem SRH ist bewusst, dass der Ablauf der Vergabeverfahren auch von der Insolvenz des bisherigen Architekturbüros beeinflusst wurde. Dennoch empfiehlt der SRH, künftig stärker für einen möglichst zügigen Ablauf von Ausschreibung und Vergabe Sorge zu tragen.
- 23 Grundlage der Ausschreibungsunterlagen ist die Ausführungsplanung. Ziel der Ausführungsplanung muss die Erstellung von Plänen sein, die alle für die Bauausführung notwendigen Informationen enthalten. Dazu zählen bspw. Maße, Materialangaben, Angaben zur Qualität und Beschaffenheit, Toleranzen und Verarbeitungshinweise. Erst auf dieser Grundlage können Bieter verlässlich kalkulieren und der Auftragnehmer zügig seine Leistungen ohne grundsätzliche Planungsänderungen und erhebliche Nachträge erbringen.
- 24 Der SRH stellte fest, dass sich die unzureichende Qualität der Planung der EW-Bau im Zuge der Ausführungsplanung fortsetzte. Infolgedessen waren bei den geprüften Aufträgen die Leistungen nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben, wie es die VOB/A verlangt. Ausdruck einer nicht ausreichenden Qualität der Planung waren:
- mehrere Bewerberanfragen, die Widersprüche und Mängel in den Leistungsverzeichnissen aufzeigten,
 - im Leistungsverzeichnis aufgeführte, aber letztlich nicht erforderliche Leistungen in erheblichem Umfang,
 - umfangreiche Nachträge, die zu Erhöhungen der Auftragssummen zwischen rd. 28 % und 50 % führten sowie
 - erhebliche Terminverzögerungen im Zuge der Bauausführung.
- 25 Die unzureichende Ausführungsplanung zeigte sich mit negativen Auswirkungen auf Kosten und Termine im Zuge der Bauvergabe und -ausführung.
- 26 Der SRH erkennt nicht die Besonderheiten des Entwurfes mit teilweise Unikart-Bauteilen. Dass ein solcher Entwurf große Herausforderungen im Rahmen der Planung, Vergabe und Bauausführung mit sich bringt, war zu erwarten. Bei vergleichbar komplexen Baumaßnahmen sollte dies im Rahmen künftiger Wettbewerbsentscheidungen berücksichtigt werden. Die SIB-Niederlassung war hier in besonderem Maße gefordert. Gleichwohl bleibt auch künftig das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach VOB/A von der Staatshochbauverwaltung zu beachten.

3 Folgerungen

- 27 Der SRH empfiehlt, bei zukünftigen Baumaßnahmen mit besonderen Rahmenbedingungen in der Phase der Projektvorbereitung den Einsatz geeigneter Instrumente für ein öffentliches Beteiligungsformat zu prüfen. Dabei sind die projektspezifischen Besonderheiten frühzeitig zu lokalisieren. Eine gute Beteiligung der Öffentlichkeit beginnt zu einem Zeitpunkt, in dem noch Entscheidungsspielräume bestehen und zielt darauf ab, mit den Beteiligten einen Konsens zu fixieren.

- ²⁸ Kosten sind bereits in den frühen Planungsphasen realistisch zu ermitteln und zu verfolgen. Im Rahmen von Planungswettbewerben muss eine Auseinandersetzung mit den Baukosten erfolgen. Regelmäßig sind Wettbewerbe an konkrete und den Anforderungen des ausgelobten Bauwerkes angemessene Kostenvorgaben zu knüpfen.

4 Stellungnahme

- ²⁹ Das SMF führt aus, dass die Thematik der Campusbebauung schon viele Jahre in der Leipziger Stadtgesellschaft diskutiert wurde. So führten bereits 1994 die Stadt Leipzig und der Freistaat Sachsen einen städtebaulichen Ideenwettbewerb „Leipziger Augustusplatz und Universitätsareal“ durch. Dadurch sei die Öffentlichkeit hinreichend frühzeitig beteiligt worden. Auch im Rahmen des 1. und 2. Planungswettbewerbes sei insbesondere der Paulinerverein e. V. einbezogen und die Öffentlichkeit umfassend beteiligt worden. Dies habe jedoch keine „Projektberuhigung“ gebracht. Für zukünftige Maßnahmen müsse die Zielstellung sein, mit einem „Redaktionsschluss“ ohne fortlaufende Änderungen den zielgerichteten Projektverlauf zu gewährleisten.
- ³⁰ Bezüglich der durchgeführten Wettbewerbe wäre eine Kostenvorgabe nur bedingt für die Steuerung dieses herausragenden und einmaligen Projektes geeignet gewesen. Es seien jedoch Kennwerte zu Flächen und Kubaturen zu ermitteln gewesen, die dann der Jury als objektive Bewertungsgrundlage für die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe zur Hand gegeben wurden. Bei aktuellen Wettbewerben werde das Kostenbudget in der Auslobung bekanntgegeben und eine Aussage der Teilnehmer zur Einhaltung der Kosten verlangt. Oder die Architekten müssten das ihrer Meinung nach notwendige Budget selbst einschätzen, das dann mit dem vorhandenen Kostenbudget verglichen werde.

5 Schlussbemerkungen

- ³¹ Der SRH erkennt an, dass aufgrund der spannungsgeladenen Diskussionen grundsätzlich, trotz frühzeitiger und umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung, mit Einwirkungen auf das Baugeschehen zu rechnen war. Umso wichtiger ist es, bereits in der Projektvorbereitung relevante Projektbeteiligte, geeignete Instrumente und notwendige Schritte zu eruieren. Eine zielgerichtete Öffentlichkeitsbeteiligung zielt darauf ab, mit den gestaltwirksamen Akteuren zu einem Stand einen Konsens zu fixieren. Der SRH begrüßt daher die Zielstellung, künftig eine Art „Redaktionsschluss“ einzuführen.
- ³² Zur Durchführung von Planungswettbewerben erwidert der SRH, dass die angeführten Flächenkennwerte nicht ausreichend sind, um die Wirtschaftlichkeit einzuschätzen. Sie bilden zwar die Effizienz des Gebäudeentwurfes ab, jedoch nicht die Komplexität der bautechnischen Lösungen oder des Standards der Ausstattung. Der SRH erkennt an, dass es für komplexe oder innovative Bauvorhaben unter Umständen schwer ist, im Vorfeld Kosten abzuschätzen. Im vorliegenden Fall zeigt sich jedoch, dass es nicht zielführend ist, nachträglich einen Kostendeckel einzuführen und an diesem trotz eines wesentlich teureren Entwurfes festzuhalten. Wenn ein Wettbewerb genutzt werden soll, sich den notwendigen Kosten anzunähern, müssen zumindest die Teilnehmer ihrerseits Kostangaben machen, die im Rahmen der Vorprüfung zu plausibilisieren sind. Nur dann kann die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe angemessen bewertet werden.