

Vorlage		Vorlage-Nr:	FB 50/0152/WP17-1
Federführende Dienststelle: Fachbereich Soziales und Integration		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Gebäudemanagement		AZ:	
		Datum:	21.04.2016
		Verfasser:	
Über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen/ Verpflichtungsermächtigungen - Haushaltsjahr 2016 - Überplanmäßige Bereitstellung von Mitteln im Produkt 100803 - Verwaltung und Betrieb von Unterkünften und Einrichtungen			
Beratungsfolge:		TOP: __	
Datum	Gremium	Kompetenz	
28.04.2016	SGA	Anhörung/Empfehlung	
11.05.2016	Rat	Entscheidung	

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Soziales, Integration und Demographie empfiehlt dem Rat der Stadt Aachen die überplanmäßige Bereitstellung der Mittel im Produkt 100803 – Verwaltung und Betrieb von Unterkünften und Einrichtungen - in 2016 in Höhe von 1.248.372,36 € im investiven Bereich wie von der Verwaltung vorgeschlagen zu beschließen.

Der Rat der Stadt Aachen beschließt die überplanmäßige Bereitstellung der Mittel im Produkt 100803 – Verwaltung und Betrieb von Unterkünften und Einrichtungen - in 2016 in Höhe von 1.248.372,36 € im investiven Bereich wie von der Verwaltung vorgeschlagen.

Philipp

Oberbürgermeister

finanzielle Auswirkungen

Investive Auswirkungen	Ansatz 2016	Fortgeschriebener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebener Ansatz 20xx ff.	Gesamtbedarf (alt)	Gesamtbedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	2.099.627,64*	3.348.000,00	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	- 1.248.372,36		0			
	Deckung ist gegeben		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebener Ansatz 20xx ff.	Folgekosten (alt)	Folgekosten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

*Die Mittel wurden teilweise im Rahmen der Ermächtigungsübertragungen im Haushaltsjahr 2016 zur Verfügung gestellt.

Zur Deckung des Mehrbedarfs in Höhe von 1.248.372,36 € werden in dieser Höhe Mittel vom PSP-Element 5-100803-900-00200-990-8/78650000- Unterbringungsmöglichkeiten Flüchtlinge- wie folgt verlagert:

5-100803-900-00200-990-7/78530000 (Herrichtung Tempelhofer Str.) 519.000,00 €
 5-100803-900-00200-990-5/78650000 (Herrichtung Kaiserstr.) 50.000,00 €
 5-100803-900-00400-900-3/78650000 (Herrichtung von Grundstücken) 679.372,36 €

Erläuterungen:

In der Sitzung vom 19.04.2016 des Finanzausschusses wurde der zusätzliche Finanzierungsbedarf bei verschiedenen Vorhaben der Flüchtlingsunterbringung beraten und die Verwaltung gebeten, am Beispiel des Ankaufs des Gebäudes Tempelhoferstraße dem Sozialausschuss weitergehende – detaillierte – Erläuterungen zum höheren Finanzierungsbedarf zu geben.

Wie bereits in der Vorlage ausgeführt, handelte es sich bei dem erstgenannten Finanzierungsbedarf von 845.000 Euro um die Nennung eines ersten groben „Kostenrahmens“.

Die DIN 276 „Kosten im Bauwesen“ unterscheidet im Verlauf des Projektfortschritts fünf Kostenermittlungsstufen, die in der Kostenprognose durch steigenden Erkenntnisgewinn grundsätzlich zunehmend sicherer werden:

1. Kostenrahmen,
2. Kostenschätzung,
3. Kostenberechnung,
4. Kostenanschlag (bepreiste Leistungsverzeichnisse) und
5. Kostenfeststellung.

Es ist für die fachliche und übergeordnete Entscheidungsfindung in Verwaltungsvorstand und Politik und deren Kommunikation von grundlegender Bedeutung, dass

1. künftig alle Aussagen über Kosten eindeutig und unter Verwendung nur der Begriffe dieser Kostenermittlungsstufen zugeordnet werden und
2. das Bewusstsein über die damit jeweils verbundenen möglichen Kostengenauigkeiten und -risiken allgemein präsent ist.

Jede Art der Kostenermittlung ist Prognose in die Zukunft und somit mit Ungenauigkeiten behaftet. Eine Kostenprognose bleibt maximal eine gute Annäherung.

Der Anlage 1 beigefügt ist ein Schema, das zeigt, in welcher Phase der Planung mit welcher Kostensicherheit gerechnet werden kann.

Kostensicherheit ist nur auf der Basis einer größeren Planungstiefe im Laufe des Projektfortschritts möglich und diese erfordert Zeit und extern beauftragte Planungen- einschließlich externer Gutachten, z.B. für den Brandschutz.

Der E 26 verfügt bekanntlich gem. politischem Beschluss über keine eigenen Planungskapazitäten, so dass Planungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten grundsätzlich zu 100% fremd beauftragt werden. Damit ist die Stadt von externen Planern als Kostenspezialisten abhängig.

Die Bearbeitungstiefe eines Kostenrahmen beinhaltet grundsätzlich eine sog „Kostenvarianz“ (= Kostenunsicherheit) von 40%. Innerhalb eines Bestandsgebäudes können diese Kostenunsicherheiten auch höher sein.

Um größere Kostensicherheit zu gewährleisten, sind bei „normalen“ und nicht unter enormem Zeitdruck stehende Vorhaben vor Maßnahmenbeginn die Erstellung der notwendigen Planungsleistungen zwingend erforderlich. Erst mit Vorliegen der „verifizierten“ Kostenberechnung als Bearbeitungsergebnis der Leistungsphase 3 HOAI (= Entwurfsplanung) ist eine Kostenermittlungsstufe erreicht, auf deren Basis die entsprechenden politischen Beschlüsse gefasst werden sollten.

Vorher genannte Kostenangaben sind gem. Rechnungshöfe nicht als Bezugsgröße für Kostensteigerungen geeignet, d.h. bis zur Kostenberechnung sind faktisch sich ergebende „Mehrkosten“ keine Kostensteigerungen im eigentlichen Sinne.

So stellen Rechnungshöfe regelmäßig fest: Zeitdruck beschränkt Qualität!

„Die Notwendigkeit, vor der Entscheidung über ein Bauvorhaben größtmögliche Klarheit über dessen Umfang und Kosten zu erreichen, steht oftmals hinter dem Ziel zurück, möglichst schnell, (...) mit dem Bauprojekt beginnen zu wollen bzw. zu sollen.

Mit der dann notwendig werdenden späteren Konkretisierung der Baumaßnahme erst nach Bewilligung oder erst baubegleitend werden Kostenabweichungen unvermeidbar.“¹

Der Kostenrahmen in Höhe von 845.000 Euro wurde Ende September 2015 durch E 26 mitgeteilt, um im Rahmen der anstehenden Vorlage zum Ankauf der Tempelhoferstraße zur Entscheidungsfindung beizutragen und zumindest eine Größenordnung darzustellen. In der Vorlage ist eindeutig enthalten, dass es sich um grob ermittelte Kosten handelt.

Der Ankaufbeschluss wurde dann - nach Beratung im WLA und Bezirk Aachen Mitte - am 11.11.2015 durch den Rat gefasst.

Nach dieser Beschlussfassung wurden durch den E 26 die externen Planer beauftragt, die Grundlagenermittlung durchzuführen und die „Entwurfplanung“ bis zur Vorlage der Kostenberechnung zu erstellen. Die erstmals „verifizierte“ Kostenberechnung lag am 01.03.2016 vor und endete mit 1,24 Mio. Euro (siehe Anlage 2).

Das Ergebnis dieser Kostenberechnung, aber auch der sich ergebende zusätzliche Finanzierungsbedarf bei den Grundstücken für mobile Wohneinheiten wurden dem Verwaltungsvorstand in der Sitzung vom 05.04.2016 zur Kenntnis gebracht und entschieden, eine Gesamtvorlage für den Finanzausschuss zu fertigen.

Zu den Abweichungen des Kostenrahmens zur Kostenberechnung des Architekten vom 01.03.2016 kann gesagt werden, dass diese im Wesentlichen als Konsequenz aus dem Brandschutzgutachten und seinen Auswirkungen auf die Kosten der technischen Anlagen beruht. Diese Kosten sind unabweisbar, um eine öffentlich-rechtliche Genehmigung zur erlangen und dienen letztlich zum Schutz der untergebrachten Menschen.

¹ hier Beispiel: Rechnungshof Hamburg: „Sonderbericht Kostenstabiles Bauen“ v. 08.07.2010, S. 26

Vom Finanzausschuss wurde kritisch hinterfragt, warum eine (kostenerhöhende) Anpassung der Raumstrukturen im belichteten Untergeschoss stattgefunden und wer diese Entscheidung getroffen hat. Bereits in der ersten Vorlage wurde ausgeführt, dass die Bestandswände minderwertig waren, den Notwendigkeiten der Flüchtlingsunterbringung nicht entsprachen und ausgetauscht werden mussten. In diesem Zusammenhang wurde in Abstimmung mit dem FB 50 die Raumstruktur im Sinne einer besseren Nutzung optimiert (Schaffung von kleineren Räumen, dadurch letztlich Optimierung von Flächen, Unterbringungsmöglichkeiten für eine größere Anzahl von Menschen und Verringerung von Konfliktpotential während der Nutzung).

Die Mehrkosten, die sich durch diese Optimierung ergeben haben (Differenz zwischen 1:1 Austausch und Optimierung) sind mit ungefähr 80.000 Euro für das Gesamtgebäude zu beziffern.

Sie sind sowohl aus baufachlicher Sicht als auch aus Nutzersicht gut angelegt (aber auch zwingend erforderlich) bei einer Immobilie, die voraussichtlich langfristig zur Unterbringung von Menschen dienen wird.

Diese Detail-Entscheidung wurde zudem vor dem Vorliegen der Kostenberechnung getroffen. Anders als bei „normalen“ Bauvorhaben wurde – um eine zeitnahe Fertigstellung der Immobilie im Rahmen des besonderen Zeitdrucks der Flüchtlingsunterbringung zu gewährleisten - mit dem Beginn der Arbeiten nicht bis zum Vorliegen der Kostenberechnung gewartet, sondern unmittelbar mit Teilarbeiten begonnen.

Auch für die Herrichtung der Grundstücke für mobile Wohneinheiten gelten diese Ausführungen. Allerdings gestalten sich hier qualifizierte Schätzungen noch schwieriger, da hier aufgrund der Individualität von Grundstücken und deren Herrichtungskosten keine Werte zum Beispiel im Rahmen von BKI verfügbar sind.

Folgende Schlussfolgerungen sind für die Zukunft zu ziehen:

1. Ist Schnelligkeit notwendig und wird damit der angemessene Zeitraum für die baufachliche Bearbeitung eingeschränkt, muss das Risiko größerer Kosten- und Terminunsicherheiten hingenommen werden.
2. Ist Kostensicherheit gefordert, muss der baufachlich und projektspezifisch notwendigen Bearbeitungs-Zeitraum für die extern zu beauftragenden Planungsleistungen bis Leistungsphase 3 HOAI (=Entwurfsplanung, Vorlage Kostenberechnung) eingeräumt werden.

D.h.:

- Bei nicht ausreichendem Vorlauf für die Erstellung einer Kostenberechnung sind für die Haushaltsplanung generell die baufachlich und juristisch zu tolerierenden Kostenvarianzen zu berücksichtigen; für die Tempelhoferstraße hätte dies eine Mitteleinplanung von 1,183 Mio. Euro bedeutet.

- In Abstimmung mit Dez. II wird künftig bei erforderlichem Maßnahmenbeginn ohne Vorliegen der Kostenberechnungen (allein bei eilbedürftigen unabweisbaren Maßnahmen, z.Zt. Maßnahmen der Flüchtlingsunterbringung) die dem jeweiligen Bearbeitungsstand (Planungstiefe) zugehörige Kostenvarianz in der Kostendarstellung separat aufgezeigt und in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Diese Aufschläge sind bis zum Vorliegen der Kostenberechnung gesperrt. Eine Freigabe der Mittel erfolgt in Abstimmung mit Dez II und der Politik. Details zum Freigabeverfahren müssen noch verwaltungsintern abgestimmt werden.
- Es wird Sorge dafür getragen, dass im Falle von kostenbegründenden Umplanungen grundsätzlich eine umfassende, frühzeitige Information der Politik durch die Verwaltung erfolgt. Im Falle nicht zwingender und nicht unabweisbarer Umplanungen ist eine Entscheidung durch die Politik entsprechend allgemeiner Haushaltsregelungen herbeizuführen.
- Die aktuellen Informationswege Verwaltung / Politik sind zu überprüfen und zu optimieren.

Es ist darauf hinzuweisen, dass bereits jetzt die allgemeinen Haushaltsplanungen in Bezug auf neue Investitionen den dargestellten Vorgaben entsprechen.

Das städtische Gebäudemanagement wird dazu in Kürze Handlungsempfehlungen zur Stabilisierung von Kosten und Terminen bei Hochbaumaßnahmen der Stadt Aachen vorlegen.

Anlage/n:

Anlage 1: Systematik der Kostenermittlung nach DIN 276

Anlage 2: Kostenkontrolle Tempelhoferstr. 01.03.2016