

Vorlage		Vorlage-Nr:	E 26/0164/WP17
Federführende Dienststelle: Gebäudemanagement		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n:		AZ:	
		Datum:	07.08.2019
		Verfasser:	E 26/00
Bericht über internes Bauinvestitionscontrolling (BIC) im Gebäudemanagement			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
03.09.2019	Betriebsausschuss Gebäudemanagement	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

Der Betriebsausschuss Gebäudemanagement nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Erläuterungen:

Städtische Hochbauvorhaben dienen der Bedarfsdeckung zur Aufgabenerfüllung der Stadt Aachen. Sie sind in der Regel mit hohen Investitionen und Folgekosten verbunden.

Die Bedarfsklärung und –definition, die Projektinitiierung und –entwicklung, die Varianten-Abwägung, Finanzierung, Entscheidungsfindung, Bauplanung und -durchführung stellen komplexe Vorgänge dar, die wie nachfolgend dargestellt innerhalb der Verwaltung organisiert sind, um sachgerechte Entscheidungen treffen und die jeweiligen Bauvorhaben zielgerichtet steuern zu können.

1. Aufgabenteilung / Zuständigkeiten bei Hochbauvorhaben innerhalb der Verwaltung

Bei Hochbaumaßnahmen werden die Phasen:

- Bedarfsermittlung/-feststellung und Begründung
- Definition der Projektziele
- Ziel- und Entwicklungsplanung
- Maßnahmenbezogene Kosten-Nutzen-Analyse
- Nachweis finanzieller Realisierbarkeit
- Plausibilität und Vorprüfung machbarer Varianten

dezentral von den jeweils zuständigen Fachbereichen, den sog. Bedarfsträgern (in der Regel auch organisatorische Betreiber der Gebäude) erarbeitet. Dies geschieht mit fachlicher Unterstützung durch Gebäudemanagement und Finanzsteuerung.

Die Ergebnisse werden in den jeweiligen Fachausschüssen beraten, die Mitteleinplanung im Haushalt erfolgt auf dieser Grundlage.

Die Einwerbung der Finanzmittel für Bauvorhaben im investiven Bereich (Neu-, Um- und Erweiterungsbauvorhaben; Sanierung bzw. große Instandsetzung und Modernisierung) ist Aufgabe der Bedarfsträger. Gemäß § 13 GemHO werden in einem ersten Schritt Planungsmittel eingeworben, um die Leistungsphasen 1-3 (Grundlagenermittlung mit Kostenrahmen, Vorentwurfsplanung mit Kostenschätzung und Entwurfsplanung mit Kostenberechnung) abdecken zu können.

Nach Definition und Feststellung des Bedarfes wird E 26 mit der Durchführung und Steuerung der Leistungsphasen 1-3 durch den jeweiligen Bedarfsträger (in erster Linie sind dies: Fachbereich Kinder, Jugend und Schule - FB 45-, Fachbereich Sport - FB 52 -, Fachbereich Feuerwehr – FB 37 -, Fachbereich Wohnen und Soziales - FB 56-) beauftragt.

E 26 führt die erforderlichen VgV-Verfahren / Wettbewerbe zur Findung der externen Planer und Beauftragungen durch und begleitet und steuert die extern beauftragten Planungen dieser Phase.

Information der Fachausschüsse und Einwerbung der erforderlichen Mittel durch den Bedarfsträger. Auch die Baubeschlüsse werden im Planungsausschuss auf der Basis der Entwurfsplanung / Kostenberechnung unter der Voraussetzung der Verfügbarkeit der Gesamtmittel gefasst.

Die Phasen:

- Genehmigungsplanung (Lph 4 HOAI)
- Ausführungsplanung (Lph 5)
- Vorbereitung der Vergabe (Lph 6)
- Mitwirkung bei der Vergabe (Lph 7)
- Bauüberwachung und Dokumentation (Lph 8)
- Objektbetreuung (Lph 9)
- Übergabe, Inbetriebnahme-Management
- Nachsteuerung, Evaluation („Lph 10“)

werden verantwortlich innerhalb des Gebäudemanagements unter Einbindung der externen Planer und des jeweiligen Bedarfsträgers wahrgenommen. Diese Phasen werden auch durch das interne Bauinvestitionscontrolling des E26 intensiv überwacht.

2. Ausgestaltung des internen Investitionscontrollings im E 26

Das interne Bauinvestitionscontrolling (nachfolgend BIC genannt) stellt ein Controlling - Instrument zur zielgerichteten Steuerung bzw. Umsetzung von (investiven) Bauvorhaben dar.

Innerhalb der Gesamt-Verwaltung ist das Bauinvestitionscontrolling dezentral organisiert, d.h. es wird in den jeweiligen Fachbereichen wahrgenommen; auf die Ausführungen im Bericht für den Planungsausschuss aus dem Jahr 2013 sei verwiesen.

Die Aufgaben des internen BIC beinhalten:

- Beschaffung, Aufbereitung und Analyse von Daten zu den einzelnen Bauvorhaben
- Informations- und Unterstützungsfunktion für die Entscheidungsträger (Betriebsleitung, Abteilungsleitung, Teamleitung und Projektleitung)
- Überwachung der Planung und Durchführung von Projekten mittels Statusberichten
- Berichtswesen einschließlich Auswertungen und Analysen (> „Ampelfunktion“)
- Darstellung der Budgetansätze und der Mittelherkunft
- Laufende Überwachung von Planzahlen (Bauzeiten und Budgetansätze)
- Abweichungsüberprüfung von Plan- und Ist-Werten (u.a. mithilfe von Kostenhochrechnungen)
- Ursachenanalyse von Mehrleistungen und zugehörigen Kostensteigerungen und Baukostenüberschreitungen

Ziele des internen BIC:

- Einhaltung von Zeit- und Kostenvorgaben bei Bauvorhaben
- Frühzeitige Feststellung von Planabweichungen, um rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen prüfen zu können
- Bauvorhaben werden durch die gebündelte Informationsdarstellung für alle Beteiligten transparenter, besser und steuerbar
- Grundlage für die Entscheidung bei monetären Abweichungen Ausgleichsmöglichkeiten zwischen den Baumaßnahmen prüfen zu können
- Lerneffekte aus abgeschlossenen Projekten fließen in neue Projekte ein

Zur Erreichung der Ziele eines systematischen internen BIC sind im E 26 folgende Instrumente im Einsatz, die unter anderem die Empfehlungen des KGSt-Berichtes 3/2008 berücksichtigen:

- Eindeutige Regelungen zum BIC im Rahmen einer bestehenden umfassenden internen Dienstanweisung
- Für jedes Bauvorhaben wird eine verantwortliche Projektleitung bestellt; die Bestellung erfolgt spätestens nach dem Ende der Leistungsphase „Grundlagenermittlung“ (LPh3)
- systematisches und strukturiertes Vorgehen im Projektverlauf (u.a. auf der Basis von Dienstanweisungen und unter Berücksichtigung von Planungsleitlinien)
- Erstellung von Folgekostenberechnungen für die Baubeschlussfassung
- Vierteljährlicher Bericht für den Betriebsausschuss zum Ausführungsstand im investiven Bereich
- Berichte über fertig gestellte Baumaßnahmen, u.a. im Hinblick auf Zeiten und Kosten
- Wirtschaftsplan als Instrument der Deckung bei Über-/Unterdeckungen und transparenter Ausweis der Mittelverlagerungen im Rahmen der Quartalsberichte
- stufenweise Beauftragung von Planungsleistungen
- nachvollziehbare und dokumentierte Prüfung zur Differenzierung zwischen Herstellungskosten und Instandhaltungsaufwendungen
- Zusammenführung aller steuerungsrelevanten Daten zum Einzelprojekt und Zusammenführung in eine monatliche Gesamtübersicht für die Leitungsebene; enge Zusammenarbeit zwischen Projektleitung und Rechnungswesen
- Monatliche Kostenhochrechnungen, Statusberichte und Abweichungsüberprüfung
- Analyse von Abweichungsursachen durch die Projektleitung und Entwicklung von Vorschlägen für Gegensteuerungsmaßnahmen
- Förmliche Änderungsanträge von der Projektleitung bei Feststellung von Abweichungen
- Bei Abweichungen $\geq 5\%$ des Gesamt-Budgets oder bei Verlängerung der Bauzeiten wird - um Auswirkungen und Reaktionsmöglichkeiten abschätzen zu können - eine Besprechung auf Leitungsebene anberaumt. Sind die Abweichungen unvermeidbar, ist im Anschluss ist der Nutzer offiziell durch die Projektleitung - über die Betriebsleitung - schriftlich zu informieren

3. Dienstanweisung zur Projektleitung innerhalb des Gebäudemanagements

„Die Projektleitung ist im Rahmen der Projektorganisation die organisatorische Stelle, der die operative Kontrolle eines Projektes obliegt. Sie ist für das Erreichen der vorgegebenen Projektziele verantwortlich. Zugleich ist sie oberste Vertretung des Bauherrn, bei der alle Fäden des Projektes zusammenlaufen.

Daher muss die Projektleitung über das notwendige Methodenwissen im Projektmanagement sowie einen baufachlichen Hintergrund verfügen und auf einen beruflichen Werdegang zurückblicken können, der ihr diese Erfahrungen vermitteln konnte.“¹

Der Projektleitung kommt also eine maßgebliche Rolle zur Sicherung des Projekterfolges zu. Als Projektleiter werden im Gebäudemanagement ausnahmslos Architekten und/oder Ingenieure bestellt, die darüber hinaus über die Zusatzqualifikation „Zertifizierter Projektsteuerer DVP“ (Deutscher Verband der Projektsteuerer) verfügen.

Die für ein Bauvorhaben bestellte Projektleitung ist gegenüber den internen Projektbeteiligten so gestellt wie gegenüber extern Beteiligten. Im Handlungsfeld des Projektcontrollings erbringt die Projektleitung folgende Leistungen:

Sie

- stellt einen Terminplan zur Planung des Einsatzes für externe und interne Planungsbeteiligte auf
- legt Termine, Qualitäten und Teilbudgets im Rahmen des Projektes fest und kontrolliert deren Einhaltung
- erstellt monatliche Statusberichte
- lädt zu regelmäßigen Projektbesprechungen ein, an denen die eingeladenen Projektbeteiligten verpflichtet sind teilzunehmen oder sich - nach Abstimmung mit der Projektleitung - vertreten zu lassen. Festlegungen in den Projektbesprechungen werden im Protokoll festgehalten und sind für alle Beteiligten verbindlich.

Die Projektbeteiligten sind ihr gegenüber zur umfassenden Auskunft verpflichtet und teilen ihr Änderungen / Abweichungen unaufgefordert zeitnah mit.

Alle Ausschreibungen sind vor der Weiterleitung an B 03, an FB 14, alle Aufträge vor Unterschrift durch die Betriebsleitung und alle Anweisungen von Rechnungen von ihr abzuzeichnen.

¹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: „Endbericht Reformkommission Bau von Großprojekten“, 06/2015, S. 74f.

Informationspflichten der Projektleitung

In nachfolgenden Fällen sind die übergeordneten Führungsebenen zeitnah zu informieren:

- bei sich abzeichnenden Gesamtbudget - oder Terminüberschreitungen
- bei Problemen mit extern Beauftragten, wenn diese auch nach mehreren Versuchen nicht lösbar sind bzw. anhalten
- bei sich abzeichnenden juristischen Auseinandersetzungen
- bei anhaltenden Abstimmungsproblemen innerhalb von Projekten (intern oder extern)
- bei Anzeichen von Unregelmäßigkeiten
- bei Kenntnisnahme von wesentlichen Änderungen von Rechtsvorschriften, Richtlinien, Normen, Prüfverordnungen etc., wenn diese Handlungsbedarf im laufenden Bauvorhaben nach sich ziehen

4. Fazit zum Sachstand des BIC innerhalb des E 26

Die Betriebsleitung hat mit der Einführung eines verfeinerten BIC das interne Projektcontrolling erheblich professionalisiert (s. BAG 26.04.2016).

Das jetzt etablierte System ist aus Sicht der Betriebsleitung geeignet, um Bauvorhaben noch zielgerichteter steuern zu können und die im Rahmen eines BIC bestehenden Zielsetzungen zu erreichen. Das System wird zudem stetig weiter verfeinert.

Sofern verwaltungsweit und somit bereichsübergreifend (Hochbau- Tiefbauprojekte/städtebauliche Vorhaben) Angaben zusammen geführt werden sollen (z.B. Zusammenstellung von städtischen Großprojekten), ist das System geeignet, die erforderlichen Angaben zeitnah zur Verfügung stellen zu können.

Aus den Erfahrungen der Bauvorhaben der letzten Jahre kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Im Vorfeld aller Planungen ist die Bedarfsermittlung durch den Bedarfsträger von erheblicher Bedeutung: Probleme in der Termin- und Kostensteuerung bei Hochbaumaßnahmen resultieren häufig aus einer ungenügenden Bedarfsdefinition und -planung. Diese ist zeitintensiv und kostenaufwändig
- Baukosten müssen aufgrund der Haushaltsplanung häufig bereits beziffert werden, bevor belastbare Planungen vorliegen. Im Sinne von Budgetsicherheit ist die Mittelbereitstellung erst auf der Basis einer belastbaren Entwurfsplanung mit Kostenberechnung letztlich unverzichtbar; sofern dies ausnahmsweise nicht möglich ist, sind angemessene „Kosten-Varianzen“ für die noch fehlenden Erkenntnisse aus den dann noch nicht erbrachten Planungsphasen zu berücksichtigen

- Eine frühzeitige Risikoermittlung insb. für große, komplexe Bauvorhaben ist zukünftig erforderlich und die Risiken sind im Haushalt zu berücksichtigen
- Sofern der aktuelle Situation der festgestellten „Marktüberhitzung“ (u.a. Auslastung der Büros / Firmen, hohe Nachfrage nach Planungs- und Bauleistungen) und den damit verbundenen überproportional hohen Bau-Indexsteigerungen² durch angemessene Berücksichtigung im Maßnahmenbudget Rechnung getragen wird, sind auch hier Budgetüberschreitungen für die Zukunft nicht verstärkt zu erwarten. Die Baupreissteigerungen sind im Wege einer jährlichen Fortschreibung der Gesamtbaukosten zu aktualisieren.
Baukostensteigerungen sind - insbesondere sofern das Maßnahmenbudget auf der Entwurfsplanung und einer Kostenberechnung beruhte, der Baupreisindex (und ggf. Risiken) Berücksichtigung fanden - in der Vergangenheit nicht in nennenswertem Umfang aufgetreten
- Baukostensteigerungen konnten im Regelfall durch Unterschreitungen bei anderen Vorhaben innerhalb des Wirtschaftsplans gedeckt werden; Nachfinanzierungen außerhalb des Wirtschaftsplans stellten die Ausnahmen dar
- Bauzeiten haben sich in erheblichem Umfang anders entwickelt als bisher erfahren; ursächlich hierfür sind die starken Veränderungen im Handlungsumfeld gebäudewirtschaftlicher Leistungen: u.a. die „Marktüberhitzung“ (u.a. Auslastung Büros und Firmen) und gestiegene Planungsanforderungen/Komplexität/Regelungsdichte, höhere Nutzersensibilität, gestiegene Anforderungen an den Arbeitsschutz und die Vielzahl einzubindender interner und externer Akteure

² Destatis (Bundesstatistikamt), 05/2019: Bau-Indexsteigerung von 11/2018 bis 02/2019 um 1,8 % (in drei Monaten!)
Vorlage **E 26/0164/WP17** der Stadt Aachen