

### . Anmeldung

TOP:			
	TOP:		

## Ältestenrat und Finanzausschuss Sitzungsdatum 23.10.2013 öffentlich

Betreff:

Baukostensteigerungen nach Architekturwettbewerben hier: Antrag der SPD Stadtratsfraktion vom 18.07.2013

Anlagen:

Antrag der SPD Stadtratsfraktion vom 18.07.2013

Entscheidungsvorlage

Nr. 1 Grafik

#### Bisherige Beratungsfolge:

Gr	emium	Sitzungsdatum	Bericht	Abstimmungsergebnis angenommen abgelehnt vertagt/verwiesen		

#### Sachverhalt (kurz):

Planungswettbewerbe haben sich generell aber auch in Nürnberg für große, komplexe Bauvorhaben bewährt, auch im Vergleich mit dem Verhandlungsverfahren (VOF-Verfahren). In der Stadtentwicklung werben wir beharrlich aber mit zunehmendem Erfolg auch bei großen Investoren dafür. Das Beispiel Feuerwache 1 zeigt aber auch, dass die Aussagen zu den voraussichtlichen Baukosten realistischer werden müssen. Dazu ist es notwendig, dass die Vorleistungen des Auslobers detaillierter und konkreter in die Aufgabenstellung eingebracht werden und in der Vorprüfung neutral zu überprüfen sind. Von den Wettbewerbsteilnehmern wird zukünftig hinsichtlich der zu erwartenden Kosten ein höherer Leistungsumfang hin zu einer Kostenschätzung nach HOAI gefordert. Der dafür erforderliche Aufwand ist notwendig im Sinne größerer Kostensicherheit, ist aber auch der baukulturellen Aufgabe wert.

#### Beschluss-/Gutachtenvorschlag:

1a. Finanzielle Auswirkungen:

entfällt, da Bericht

	$\boxtimes$	Nein		Noch offen, weil	
		Ja			
Kos	sten:				
		noch nicht bezifferbar			
			•••••		

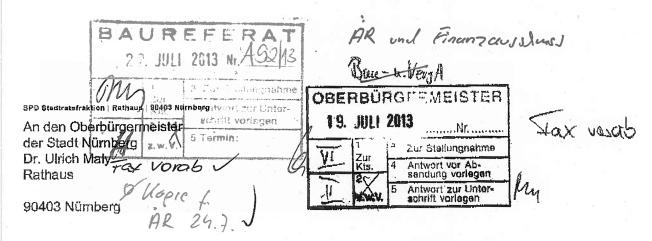
Gesamtkosten	€	Folgekosten pro Jahr	davon pro Jahr	
davon investiv	€	begrenzter Zeitraum	Sachkosten	€
dayon konsumtiy	€	☐ dauerhaft	Personalkosten	€



1b.	Hau	shaltsr	nittel/Verpflic	htungse	rmächtig	ung	en sind bereitgestellt:
		Nein	Abstimmung mit Stk (siehe Punkt 4) erforderlich				
		Ja	Betrag:	€	Profit	tcen	ter / Investitionsauftrag:
2a.	Aus	wirkun	gen auf den Stellenplan:				
		Nein					
		Ja	im Umfang vo	on	Vollkrafts	stelle	en (weiter bei 2b)
2b.	Dec	kung ve	orhanden:				
		Nein	Abstimmung	mit OrgA	(siehe Pu	unkt	4) erforderlich
		Ja	Stellen-Nr.				
3a.	Prüf	ung de	r Genderrelev	anz dur	chgeführ	t:	
		Nein					
	$\boxtimes$	Ja					
3b.	Ges	chlecht	terrelevante A	uswirku	ıngen:		
		Nein					
		Ja:					
4.	Abs	timmur	ng ist erfolgt mit:				
		Ref. I	/ OrgA				Deckungsvorschlag akzeptiert keine Stellendeckung vorhanden Einbringung in das Stellenschaffungsverfahren
		Ref. II	/ Stk				Deckungsvorschlag akzeptiert
							keine Haushaltsmittel vorhanden Ein Finanzierungsvorschlag ist noch zu erarbeiten
		RA (ve	rpflichtend bei Satzı	ungen und \	/erordnungen	1)	Elli Filianzierungsvorschlag ist noch zu eranbeiten
II. <u>F</u>	lerrn	OBM					
Nür	Ref. \	9, 54	Okt. 2013 Uh_ (	Th.			

(4273)

spd@stadt.nuemberg.de www.spd-stadtratsfraktion.nuemberg.de U1, U11 Lorenzkirche Bus 36, 48, 47 Rathaus Rathaus 90403 Nümberg Tel 0911 / 231-2906 Fax 0911 / 231-3895 SPD STADTRATSFRAKTION NORNBERG



Nürnberg, 18. Juli 2013

#### Baukostensteigerungen nach Architektur-Wettbewerben

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

wie von der Stadtverwaltung mitgeteilt wurde, gehen die städtischen Planungen für den Neubau der Feuerwache 1 von erheblichen Mehrkosten verglichen zur Kostenannahme der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2007 aus Ein Teil der Mehrkosten resultiert nachvollziehbar aus den höheren Bau-, Material- und Architektenkosten, die heute angesetzt werden müssen und die deutlich über den Annahmen liegen, die vor sechs Jahren gemacht wurden. Hinzu kommen besondere Anforderungen an den Bau, da an dieser Stelle ein Regenrückhaltebecken überbaut werden muss.

Die Kostenannahmen liegen heute aber auch deshalb deutlich über den früheren Bewertungen, da offenbar Flächen und Bedarfe für die Feuerwache 1 schlicht zu gering angesetzt bzw. Im Architekturentwurf falsch berücksichtigt wurden. Insofern lagen schon zum Zeitpunkt des Wettbewerbsabschlusses die zu erwartenden Kosten neun Millionen Euro über dem Ansatz, der in der Machbarkeitsstudie verkündet wurde. Erkannt wurde diese Differenz aber offenbar erst in einer weiteren Vorplanungsphase – mit dem nun bekannten Preisschock.

Die Kosten für die Feuerwache 1 liegen damit zwar noch vor der endgültigen Beschlussfassung des Stadtrates und vor Beginn des Baus offen auf dem Tisch, doch der Wert des Architekturwettbewerbs über die funktionalen, städtebaulichen und gestalterischen Gesichtspunkte hinaus, scheint mehr als getrübt. Es ist aus unserer Sicht sehr unklar, ob nicht schon früher Fehler hätten erkannt und Anpassungen hätten vorgenommen werden müssen.

Die SPD-Stadtratsfraktion stellt daher zur Behandlung im zuständigen Ausschuss folgenden

#### Antrag:

Die Verwaltung nimmt zu folgenden Fragen Stellung:

1. Welche Konsequenzen zieht die Bauverwaltung aus den bei der Feuerwache 1 gemachten Erfahrungen, um künftig keine derartigen Überraschungen zu erleben?



-2-

- 2. Wie k\u00f6nnen bei k\u00fcnftigen Wettbewerbs-Entscheidungen die jeweils f\u00fcr die eingereichten Entw\u00fcrfe zu erwartenden Baukosten ber\u00fccksichtigt, bewertet und \u00fcberpr\u00fcft werden?
- Kann, und wenn ja, wie kann rechtsverbindlich in der Auslobung für einen Wettbewerb sichergestellt werden, dass bei einer Überschreitung des Kostenansatzes der betreffende Teilnehmer ggfs. ausgeschlossen wird.
- 4. Welche Pflichten bzw. Haftungen müssen bzw. sollten die Architekturbüros künftig übernehmen, die die Wettbewerbe im Auftrag der Stadt durchführen und begleiten?
- 5. Wie ist es möglich, neue Erkenntnisse, die im Laufe eines Wettbewerbs oder die Anhand der eingereichten Entwürfe gewonnen werden, ohne Verzögerungen in das weitere Planungsverfahren einfließen zu lassen, um spätere riesige Preisanpassungen zu verhindern?
- Wie k\u00f6nnen die Architekten, die an Wettbewerben teilnehmen, dazu gebracht werden, fundiert nachzuweisen,
  - a) dass die Vorgaben aus den Pflichtenheften korrekt eingehalten wurden,
  - b) dass von ihnen gemachte Kostenangaben realistisch sind und
  - dass Planungsfehler, die ihnen unterlaufen sind, nicht sogar noch zu steigenden Honorarforderungen führen?

Mit freundlichen Grüßen

Christian Vogel

Fraktionsvorsitzender



Beilage	

#### Baukostensteigerungen nach Architekturwettbewerben

hier: Antrag der SPD Stadtratsfraktion vom 18.07.2013

#### Entscheidungsvorlage:

Aufgrund der Feststellung, dass zu einem sehr frühen Zeitpunkt ungenaue Kosten benannt wurden und in der Vergangenheit zu einem sehr frühen Zeitpunkt in den Mittelfristigen Investitionsplan (MIP) eingestellt wurden, hat Nürnberg das BIC-Verfahren eingeführt. Neue Maßnahmen durchlaufen deshalb einen definierten Prozess, indem belastbare Kosten erst nach Vorliegen der dafür notwendigen Parameter ermittelt werden. Nach Feststellung des "projekt freeze" wird die Kostenberechnung dem Ältestenrat zur Entscheidung (BIC-Phase 3) der weiteren Vorgehensweise vorgelegt. Das Projekt Feuerwache 1 wurde vor Einführung des BIC-Verfahrens in den MIP eingestellt.

Machbarkeitsstudien mit Testentwürfen werden auch zukünftig erforderlich werden. Grundsätzlich ist es aber unerlässlich, analog dem BIC-Verfahren dafür rechtzeitig belastbare Grundlagen zu ermitteln, damit diese dem dann *tatsächlich* umzusetzenden Raumprogramm entsprechen und alle damit im Zusammenhang stehenden grundstücksrelevanten Erkenntnisse, technischen Anforderungen und funktionalen Zusammenhänge in die Studie einfließen können. Entsprechend dem BIC-Verfahren werden künftig auf Basis des jeweiligen Planungsstandes die anstehenden weiteren Kostenermittlungen bis zum "projekt freeze" durchgeführt.

#### Vergabeverfahren - Alternativen

Im Zuge der weiteren Abarbeitung der BIC-Phasen bis zur Einstellung in den MIP müssen Planungsleistungen beauftragt werden. Dafür muss der öffentliche Auftraggeber neben anderen einschlägigen Gesetzen oberhalb des EU-Schwellenwertes die Vorschriften der Vergabeverordnung (VgV) zwingend beachten. Vorliegend ist daher für die Vergabe von Planungsleistungen die Vergabeordnung für freiberufliche Dienstleistungen (VOF) einschlägig.

Gem. § 1 VOF können diese Leistungen entweder über ein reines Verhandlungsverfahren mit vorausgehendem öffentlichem Teilnahmewettbewerb (Kapitel 1 VOF) oder im Zuge von Planungswettbewerben (Kapitel 2 VOF), die einem Verhandlungsverfahren anstelle eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs vorgeschaltet werden, vergeben werden.

#### Baukultureller Auftrag

Der *Planungswettbewerb* ermöglicht daher gegenüber dem reinen Verhandlungsverfahren den nach Ansicht eines Preisgerichtes besten gesamtheitlichen Lösungsansatz einer (Bau-) Aufgabe auszuwählen und weiter zu entwickeln. Er hat somit gegenüber dem reinen Verhandlungsverfahren einen Mehrwert und ist das geeignetste Instrument zur Pflege und Weiterentwicklung der Baukultur in den Städten und Metropolen. Die Stadt hat hier eine *Vorbildfunktion* auch für diesbezügliche Forderungen an private Dritte (Quelle, DATEV, Augustinerhof usw.)

Zu o.g. Antrag wird wie folgt Stellung genommen:

Zu 1) Welche Konsequenzen zieht die Bauverwaltung aus den bei der Feuerwache 1 gemachten Erfahrungen, um künftig keine derartigen Überraschungen zu erleben?

In Ergänzung zu oben genannten Erfordernissen und den im gemeinsamen Ausschuss des Ältestenrates und Bau- und Vergabeausschuss am 23.10.2012 erläuterten Ursachen für Baukostensteigerungen, ist es für die Erstellung von Machbarkeitsstudien erforderlich, dass

- alle grundstücksrelevanten Rahmenbedingungen im Vorfeld eruiert werden (u.a. auch Kampfmittel, Baugrund, Kontamination, statische Anforderungen, Grundwasserspiegel etc.)
- der erforderliche Flächenbedarf (Raumprogramm) vollständig und auf Basis der DIN 277 erstellt wird, da die DIN 277 maßgebend für die Ermittlung der Kosten im Hochbau nach DIN 276 und ggf. der Nutzungskosten im Hochbau nach DIN 18960 ist. Darüber hinaus ist nur dadurch die Vergleichbarkeit von Benchmarks gegeben.

- funktionale Zusammenhänge bekannt und bewertet sind (z. B. stützenfreie Halle)
- Planungsrecht /Baurecht eingehalten wird
- Ausstattungsumfang und standards festgelegt und bewertet worden sind
- die technischen Anforderungen für das jeweilige Gebäude entsprechend den einzelnen Nutzungen definiert sind.
- zur Ermittlung der sogenannten Kostenkennwerte bei großen und komplexen Vorhaben auch Vergleichsobjekte herangezogen werden

Diese Voraussetzungen sind aus Sicht der Bauverwaltung zwingend in den Ausschreibungsunterlagen von Machbarkeitsstudien zu integrieren. Auf den dafür erforderlichen zeitlichen Vorlauf verbunden mit dem notwendigen finanziellen Aufwand wird hingewiesen.

# Zu 2) Wie können bei künftigen Wettbewerbs-Entscheidungen die jeweils für die eingereichten Entwürfe zu erwartenden Baukosten berücksichtigt, bewertet und überprüft werden?

Der vor Auslobung eines Wettbewerbes ermittelte Kostenrahmen basiert wesentlich auf o.g. quantitativen und qualitativen Bedarfsangaben inkl. entsprechender Angaben zum Grundstück. Der sich hieraus ergebende Wert ist eine erste Annäherung und beinhaltet noch Kostenrisiken aufgrund fehlender Planungstiefe. Der Kostenrahmen i.S.d. DIN 276 dient als Grundlage für die Entscheidung über die Bedarfsplanung sowie über grundsätzliche Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsüberlegungen und zur Festlegung der Kostenvorgabe. Auf Anlage 1 bzw. auf die Ausführungen dazu in der Vorlage des gemeinsamen Ausschusses am 23.10.2012 wird hingewiesen.

Belastbare Kosten liegen im Allgemeinen erst mit der Kostenberechnung (nach Abschluss nach der Entwurfs- und ggf. Genehmigungsplanung = "projekt freeze") vor.

Planungswettbewerbe werden auf Grundlage der Richtlinien für Planungswettbewerbe 2013 (RPW 2013) durchgeführt. Die Wettbewerbsleistung erstreckt sich auf Teile des Leistungsbildes der Vorplanung (Leistungsphase 2 der HOAI). Anforderungen der Tragwerksplanung sowie des detaillierten Brandschutzes sind hier noch nicht eingeflossen. In Leistungsphase 2 ist die Abfrage einer Kostenschätzung als mögliche Grundleistung verankert. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Auslober/ die Ausloberin die Budgetermittlung in den Auslobungsunterlagen transparent und nachvollziehbar auf Basis der unter Ziffer 1 genannten Rahmenbedingungen darstellt. Für die Vergleichbarkeit der von den Teilnehmern/Teilnehmerinnen zu erstellenden Unterlagen ist hier die einheitliche Anwendung der DIN 277 (Flächen im Hochbau) und die DIN 276 (Kosten im Hochbau) notwendig. Die dafür notwendigen Formblätter müssen den Auslobungsunterlagen beigelegt werden und sind von den Teilnehmern/Teilnehmerinnen zwingend auszufüllen.

Im Wettbewerbsverfahren ist es zukünftig sinnvoll, die Abgabe der Wettbewerbsunterlagen

(Pläne und Modell) zeitlich getrennt von der Abgabe einer Kostenschätzung einzufordern. Es wird davon ausgegangen, dass dadurch die jeweilige Leistung der Teilnehmer/ Teilnehmerinnen im zeitlich vorgegebenen Rahmen qualifiziert erbracht werden kann. Im Vorprüfungsbericht sollen die entsprechenden Angaben für die jeweiligen Wettbewerbsbeiträge nach Plausibilitätsprüfung durch die Vorprüfung neutral dargestellt werden, damit die Beiträge vergleichbar sind.

Zu 3) Kann, und wenn ja, wie kann rechtsverbindlich in der Auslobung für einen Wettbewerb sichergestellt werden, dass bei einer Überschreitung des Kostenansatzes der betreffende Teilnehmer ggf. ausgeschlossen wird?

Neben den in den einschlägigen Vorschriften beinhalteten formalen Ausschlussgründen müssen weitere Ausschlussgründe in jedem Vergabeverfahren im Vorfeld festgelegt werden. Unter o.g. *Voraussetzung eines realistischen Kostenrahmens*, sind sogenannte Ausreißer nach einer Plausibilitätsprüfung erkennbar und es obliegt dem Preisgericht diese Arbeiten nicht mit einer Anerkennung oder einem Preis auszuzeichnen.

# Zu 4) Welche Pflichten bzw. Haftungen müssen bzw. sollten die Architekturbüros künftig übernehmen, die die Wettbewerbe im Auftrag der Stadt durchführen und begleiten?

Auch die Büros zur Wettbewerbsbetreuung werden durch ein formalisiertes Vergabeverfahren ausgewählt. Da man sich hier, im Gegensatz zur Durchführung eines Planungswettbewerbes, i.R. des nationalen Vergabewesens bewegt, müssen die zur Teilnahme an dem Verfahren ausgewählten Büros die entsprechende Erfahrung bzw. entsprechende Referenzen aufweisen. Der Auftragsumfang und damit die Pflicht des zukünftigen Auftragnehmers wird durch die Stadt definiert und muss zukünftig detailliertere Vorgaben beinhalten. Insbesondere muss auf die einheitliche und vollständige Anwendung der dafür einschlägigen DIN-Normen (siehe oben) Wert gelegt werden. Das beauftragte Büro haftet ausschließlich für seine im Vertrag definierten Pflichten. Nachdem es sich bei derartigen Verträgen i. d. R. um Werkverträge handelt, sind darüber hinaus die Haftungsbestimmungen des BGB einschlägig.

Zu 5) Wie ist es möglich, neue Erkenntnisse, die im Laufe eines Wettbewerbes oder die anhand der eingereichten Entwürfe gewonnen werden, ohne Verzögerungen in das weitere Planungsverfahren einfließen zu lassen, um spätere riesige Preisanpassungen zu verhindern?

Unterschieden werden muss bei derartigen Erkenntnissen, ob es sich um Erhöhung von Standards oder um bautechnisch notwendige Dinge handelt. Wichtig wäre eine Beurteilung dieser Erkenntnisse durch die Vorprüfung, da es ggf. auch um Dinge handeln könnte, die im Zuge der weitergehenden Planung vereinfacht oder anderweitig umgesetzt werden könnten (Planvertiefung).

Da es nicht auszuschließen ist, dass sich trotz sorgfältiger Vorgaben neue Erkenntnisse ergeben, müssten diese Feststellungen gesondert im Vorprüfbericht erwähnt und ggf. mit Kosten hinterlegt dargestellt werden, damit das Preisgericht entscheiden kann, ob der Wettbewerbsbeitrag in den Ankäufen oder Preisen berücksichtigt werden kann. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass das Preisgericht Anpassungen, Änderungen oder sonstige Erfordernisse als Empfehlung für die weitere Detaillierung der Planung gibt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Maßnahme Feuerwache 1 um ein Projekt handelt, das bereits vor Einführung des BIC-Verfahrens in den MIP eingestellt wurde. Würde die Maßnahme dem BIC-Verfahren unterfallen, würden Kostenrahmen und Kostenschätzung der Steuerungsgruppe zur weiteren Entscheidung vorgelegt werden und die noch ausstehende Kostenberechnung (projekt freeze) würde dem Ältestenrat zur Freigabe vorgelegt werden. Erst im Anschluss daran wäre die Maßnahme im MIP eingestellt worden.

"Preise" werden erst zum Objektplan nach "status freeze" ermittelt. Im Wettbewerb soll bei großen und komplexen Vorhaben künftig über einen Kostenrahmen hinaus eine Kostenschätzung eingefordert werden.

- Zu 6) Wie können die Architekten, die an Wettbewerben teilnehmen, dazu gebracht werden, fundiert nachzuweisen,
  - a) dass die Vorgaben aus den Pflichtenheften korrekt eingehalten wurden?
  - b) dass von ihnen gemachte Kostenangaben realistisch sind und
  - c) dass Planungsfehler, die ihnen unterlaufen sind, nicht sogar noch zu steigenden Honorarforderungen führen?

Unter der Voraussetzung, dass die in den Auslobungsunterlagen beinhalteten Angaben umfassend dargestellt sind, wird zu den Punkten 6a und 6b auf o.g. Ausführungen hingewiesen. Die in den Auslobungsunterlagen beinhalteten Formulare dafür müssen zwingend ausgefüllt werden und sind von der Vorprüfung entsprechend auf Plausibilität zu prüfen.

In Bezug auf Ziffer 6c ist die Definition eines Planungsfehlers zum Zeitpunkt des Wettbewerbsverfahrens *nicht möglich*. Ausgangsbasis für alle Wettbewerbsteilnehmer ist die

Auslobungsunterlage. Weicht die Arbeit von der Auslobungsunterlage ab, ist es Aufgabe der Vorprüfung dieses darzustellen. Da die Aufgabe nicht erfüllt ist, wird diese Arbeit vss. nie in die Preisränge kommen. Die endgültige Entscheidung obliegt der Jury im Rahmen der Gesamtabwägung.

Gemäß Definition der RPW sind Wettbewerbe Auslobungsverfahren, die dazu dienen, dem Auftraggeber einen Plan oder eine Planung zu verschaffen, deren Auswahl durch ein Preisgericht aufgrund vergleichender Beurteilungen erfolgt. Bei derartigen Wettbewerbsbeiträgen können daher keine Planungsfehler im werkvertraglichen Sinn des BGB vorliegen. Vielmehr sind die Wettbewerbsbeiträge Gestaltungs- und Entwurfsideen die gem. HOAI üblicherweise in Leistungsphase 2 erbracht werden und die durch das Preisgericht auch entsprechend bewertet werden. Planungsfehler im werkvertraglichen Sinne können erst nach Abschluss der Planungsphase (Leistungsphase 7) geltend gemacht werden, da erst zu diesem Zeitpunkt ein Fehler im SOLL/IST Vergleich endgültig nachgewiesen werden kann.

Die Honorarsystematik der HOAI 2013 (und auch der HOAI 2009) sieht vor, dass das Honorar auf Basis der Kosten*berechnung* (Abschluss Leistungsphase 3 – siehe Anlage 1) ermittelt wird. D.h. *zum Zeitpunkt des Wettbewerbsabschlusses befindet sich die Planung noch mitten in der Vorplanung (Leistungsphase 2)*. Nach Beendigung des Wettbewerbes muss im Zuge der weiteren Planung die Empfehlung des Preisgerichtes angepasst werden und eine Optimierung erfolgen, *bevor* die Leistungsphase 3 beginnt. Der "*projekt freeze*" wird gem. BIC *frühestens nach Abschluss der LPH 3, spätestens nach Abschluss der LPH 4* (siehe Anlage 1) festgestellt.

#### **Fazit**

Planungswettbewerbe haben sich generell aber auch in Nürnberg für große, komplexe Bauvorhaben bewährt, auch im Vergleich mit dem Verhandlungsverfahren (VOF-Verfahren). In der Stadtentwicklung werben wir beharrlich aber mit zunehmendem Erfolg auch bei großen Investoren dafür. Das Beispiel Feuerwache 1 zeigt aber auch, dass die Aussagen zu den voraussichtlichen Baukosten realistischer werden müssen. Dazu ist es notwendig, dass die Vorleistungen des Auslobers detaillierter und konkreter in die Aufgabenstellung eingebracht werden und in der Vorprüfung neutral zu überprüfen sind. Von den Wettbewerbsteilnehmern wird zukünftig hinsichtlich der zu erwartenden Kosten ein höherer Leistungsumfang hin zu einer Kostenschätzung nach HOAI gefordert. Der dafür erforderliche Aufwand ist notwendig im Sinne größerer Kostensicherheit, ist aber auch der baukulturellen Aufgabe wert.

<u>Anlage</u>	1	

#### Baukostensteigerungen nach Architekturwettbewerben

hier: Antrag der SPD Stadtratsfraktion vom 18.07.2013

