Beilage 1.3
Ältestenrat / Finanzausschuss

Entscheidungsvorlage

Veranlassung

Aufgrund der zuletzt deutlichen Mehrkosten bei den Planungen zum Neubau der Feuerwache 1 wurde die Verwaltung gemäß Beschluss des Ältestenrats / Finanzausschuss vom 24.07.2013 u. a. damit beauftragt, bis Herbst 2013 Alternativen zum aktuellen Verfahren und zur aktuellen Planung zu prüfen und dem Stadtrat im Vorfeld der endgültigen Entscheidungen im Rahmen der Haushaltsberatungen im November 2013 vorzulegen.

Darüber hinaus hatten die SPD- und die CSU-Fraktion mit Anträgen vom 18.07.2013 und 20.08.2013 die Verwaltung um Stellungnahme zu weiteren Fragestellungen gebeten.

Aufgabenstellungen

Zwischen August und Oktober 2013 hat sich daraufhin eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe mit diesem Thema eingehend befasst und die komplexen Zusammenhänge im Rahmen mehrerer Arbeitspakete abgearbeitet.

Dabei wurden insbesondere folgende **Arbeitsschwerpunkte** definiert und abgearbeitet:

(1) Prüfung der aktuellen Vertragssituation, möglicher Ausstieg aus dem Verfahren, Übergang in ein anderes Verfahren;
(Paket 1 – „Ausstiegs-Szenario")

(2) Prüfung der Möglichkeiten von Einsparpotentialen beim bestehenden Entwurf, Erarbeitung und Prüfung von Einsparvorschlägen und den damit möglicherweise verbundenen Konsequenzen;
(Paket 2 – „radikale Sparvariante" und „Reduzierung der Standards")

(3) Bestehen Möglichkeiten der Verwertung des Grundstücks „Reutersbrunnenstr. 24", um damit spürbare Deckungsbeiträge für den Bau der Feuerwache 1 zu erzielen;
(Paket 3 – „Querfinanzierung durch Grundstücksverwertung")

(4) Prüfung alternativer Umsetzungsvarianten zur „klassischen" Ausführung in Eigenregie, z. B. PPP-Modell, GU-Modell oder Bildung eines Anbieter-Konsortiums;
(Paket 4 – „Modell-Varianten")

(5) Prüfung der Möglichkeiten von Einsparpotentialen durch einen zukünftigen Vorsteuerabzug, z. B. durch einen „Betrieb gewerblicher Art" (BgA-Modell) oder eine „GmbH-Lösung";
(Paket 5 – „Einsparpotentiale durch Vorsteuerabzug")

(6) Besteht die Möglichkeit von Honorar-Reduzierungen (Kostengruppe 700 nach HOAI) durch Honorar-Kürzungen beim Hochbauamt;
(Paket 6 – „Honorar-Reduzierung bei H")

(7) Darstellung und Zuordnung der Flächen- und Kostenentwicklungen seit 2008;
(Paket 7 – „Herleitung der Flächen- und Kostenentwicklungen")

Ergebnisse

Das systematische Vorgehen, die erarbeiteten Unterlagen und Ergebnisse der einzelnen Arbeitsaufträge sind im Detail in den **Beilagen 1.5.1 bis 1.5.9** dargestellt, zur vertiefenden Lektüre auch die wichtigsten Arbeitspapiere dazu, jeweils als **Anlagen**.

Im Wesentlichen können folgende Ergebnisse festgehalten werden:

Beilage 1.5.1 Paket 7 – Flächen- und Kostenentwicklungen seit 2008

Neben Aufstellungen zur Kosten- und Flächenentwicklung vom Rechnungsprüfungsamt und dem Projektsteuerer GCA sind insbesondere die beiden Ausarbeitungen des Hochbauamts relevant.

In zwei Teilschritten wurden dazu vom Hochbauamt die

- Flächen und Rauminhalte nach DIN 277
- Kosten und Kostenkennwerte nach DIN 276

ermittelt und verglichen (siehe **Anlage 1** und **Anlage 2** zu **Beilage 1.5.1**).

Ergebnis beider Ausarbeitungen ist eine detaillierte Herleitung der Entwicklungen bei den **Kosten** und **Flächen**, von der Machbarkeitsstudie 2008 bis zum heute vorliegenden Vorentwurf.

Bei DIN-konformer Erfassung aller maßgeblichen **Flächen** (Nutzflächen (a), (b), (c), Technische Funktionsflächen, Verkehrs- und Konstruktionsflächen) ergibt sich gegenüber der vom Organisationsamt 2008 begutachteten Basisfläche in Höhe von 13.192 m² eine Erhöhung um gerundet 5.450 m² (BGF nach DIN 277).

Die fehlerhafte, nicht DIN-konforme Ermittlung der Flächen im Planungsprozess im Zusammenspiel der Verwaltung mit der Fa. k-plan AG im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde als Ausgangspunkt und wesentliche Ursache der deutlich zu niedrigen Kostenermittlung identifiziert.

Berücksichtigt man die Indizierung lt. Statistischem Bundesamt für den maßgeblichen Zeitraum und die jetzt DIN-konform ermittelten Flächen, so errechnet sich – gegenüber der Machbarkeitsstudie aus 2007/2008 – lediglich eine Erhöhung der **Kosten** um 6,6%.

Beilage 1.5.2: SPD-Antrag vom 18.07.2013 und CSU-Antrag vom 20.08.2013

Zu den Fragen des **SPD-Antrags** wird von der Verwaltung nicht unter TOP 1 "Neubau Feuerwache 1 – Reutersbrunnenstraße", sondern unter **TOP 2** „Baukostensteigerungen nach Architekturwettbewerben" Stellung genommen.

Die Behandlung des **CSU-Antrags** erfolgt unter **TOP 1** "Neubau Feuerwache 1 – Reutersbrunnenstraße", zu den Fragen wird in der **Beilage 1.5.2** Stellung genommen.

Beilage 1.5.3: Paket 1 – Ausstiegs-Szenario

Ein Ausstieg aus dem aktuellen Projekt ist grundsätzlich möglich. Bei einer neuen Umsetzungsvariante, z. B. PPP-/GU-Modell, müssten für das Projekt bei der aktuellen Vertragssituation allerdings bis zu 1,8 Mio. € an „verlorenen Kosten" über alle Leistungsbilder der HOAI hinzugerechnet werden.

Beilage 1.5.4: Paket 2 – Kostenreduzierung / Reduzierung der Standards

Das Raumprogramm und die Möglichkeiten von Synergien und Outsourcing wurden geprüft. Darüber hinaus erfolgte ein Abgleich des Raumprogramms mit vergleichbaren anderen Feuerwachen und zusätzlich anhand von Kostenkennzahlen.

Die Prüfung hat ergeben, dass das bestehende Raumprogramm für die Feuerwache 1 mit dem anderer neuerer Feuerwachen (z. B. Feuerwache 5 in München) absolut vergleichbar ist, es besteht zum jetzigen Planungsstand hier kein Einsparpotential.

Eine Umfrage in anderen Städten und bei ähnlichen Einrichtungen ergab, dass „Funktionen" dort in gleicher Art und Weise (selbst) vorgehalten werden, Synergien durch Outsourcing lassen sich damit nicht generieren.

Der Vergleich von durchschnittlichen Kostenkennzahlen durch die Feuerwehr und das Rechnungsprüfungsamt für andere aktuell in Planung befindliche oder vor kurzem fertig gestellte Feuerwachen ergab, dass die für die Feuerwache 1 ermittelten Kostenkennwerte (2.773 €/m² BGF) erkennbar unter dem Durchschnittswert für alle diese Wachen liegen (2.826 €/m² BGF).

Obgleich keine wesentlichen Einsparungen mehr möglich sind, hat die Feuerwehr zusammen mit dem Projektsteuerer GCA, noch einmal alle Kostenblöcke überprüft. Insgesamt 17 Einsparmöglichkeiten mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 793.000 € wurden sowohl monetär, als auch auf ihre Vor- und Nachteile hin bewertet.

Die Vorschläge wurden von der Verwaltung verworfen, es bleibt dem Stadtrat überlassen, ob er im Rahmen der weiteren Beratungen eventuell Einsparpotentiale daraus realisiert haben möchte.

Detaillierte Angaben zu den einzelnen Einsparvorschlägen und deren Bewertung können der **Anlage 1 zu Beilage 1.5.4** entnommen werden.

Beilage 1.5.5: Paket 3 – Querfinanzierung durch Grundstücksverwertung

Eine Verwertung des Grundstücks zur Gegenfinanzierung ist grundsätzlich möglich. Je nach Anteil – Teilverwertung oder Gesamtgrundstück – könnten mit Einnahmen in Höhe von 1,0 Mio. € bzw. 2,5 Mio. € gerechnet werden.

In der Referenten-Besprechung am 24.09.2013 wurde festgelegt, dass noch verschiedene Varianten der Grundstücksverwertung geprüft werden sollen.

Beilage 1.5.6: Paket 4 – Modell-Varianten (ÖPP – GU – Konsortium)

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden die Varianten ÖPP und GU bewertet und der klassischen Eigenrealisierung gegenübergestellt. Das Ergebnis der Untersuchungen und Modellrechnungen und wird in **Beilage 1.5.6** zusammengefasst dargestellt.

Auf Basis der Ergebnisse dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird deshalb die Errichtung der Feuerwache 1 im Wege der Eigenrealisierung durch das Hochbauamt empfohlen.

Das Modell „Konsortium" bietet beim Bau einer Feuerwache auf Grund der Vielzahl der Gewerke keine wirtschaftlichen und/oder Schnittstellenvorteile und scheidet daher aus.

Beilage 1.5.7: Paket 5 – Einsparpotentiale durch Vorsteuerabzug

Die Prüfung der Möglichkeiten von Einsparpotentialen durch einen zukünftigen Vorsteuerabzug, z. B. durch einen „Betrieb gewerblicher Art" (BgA-Modell) oder in Form einer „GmbH-Lösung" lassen derzeit keine relevanten Einsparpotentiale erkennen.

Der Anteil der dafür in Frage kommenden sog. „freiwilligen Leistungen" der Feuerwehr ist zu gering. Im Gegensatz zu den hoheitlichen Aufgaben macht dieser Anteil nur 6,38 % vom Gesamtertrag, bezogen auf die Feuerwache 1 lediglich 0,12 % aus.

Beilage 1.5.8: Paket 6 – Möglichkeiten / Honorar-Reduzierung beim Hochbauamt

Das Hochbauamt bewegt sich mit seinen derzeitigen Verrechnungssätzen im Rahmen der aktuell gültigen Planungskosten-Richtlinie und der Beschlusslage der Stadt Nürnberg.

Änderungen hier erfordern eine grundsätzliche Klärung und müssen unabhängig von der Feuerwache 1 erfolgen. Aktuell beschäftigt sich eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe im Rahmen der Einführung des Produkthaushalts mit dieser Thematik.

Beilage 1.5.9: Kontakte mit Planern und Projektsteuerern

Im Zuge der Berichterstattung in den Medien im Nachgang zur Behandlung und Diskussion der Kostenentwicklungen bei der Feuerwache 1 im Ältestenrat / Finanzausschuss am 24.07.2013 ergaben sich u. a. auch Schriftwechsel und Kontakte mit früheren und aktuellen Planungspartnern der Stadt Nürnberg.

Die wesentlichen Aktivitäten sind in der **Beilage 1.5.9** dargestellt.

Thesen

Nach Bewertung aller Arbeitsergebnisse lassen sich folgende Kern-Aussagen formulieren:

(1) Maßgeblich für die Kostenentwicklung seit 2008 sind nicht nur „klassische" Kostensteigerungen, sondern ist eine am Anfang nicht DIN-konforme und damit unzureichende Erfassung der Flächenbedarfe (siehe oben). Gestützt wird dies auch dadurch, dass sich die von der Feuerwehr 2008 definierten Raumbedarfe seitdem nicht mehr verändert oder erhöht haben. Der Vergleich zeigt auch, dass sämtliche der zurückliegenden Kostenaussagen – bei Ansatz der DIN-konform ermittelten Flächen und Indizierung – zu annähernd gleichen Kostenaussagen kommen.

Die Verwaltung hat künftig sicher zu stellen, dass der im Rahmen der Untersuchung identifizierte Basisfehler bei der Berechnung der Flächen und Kosten im Zusammenspiel der oben genannten Beteiligten sich in diesem Ausmaß künftig nicht mehr wiederholen kann. Hierzu werden die bereits installierten Prozessschritte des Bauinvestitionscontrolling in ihrer Anwendung ebenso nochmals geschärft wie die im Rahmen des in TOP 2 behandelte Durchführung von Wettbewerben stärker auf die Begrenzung von Kosten ausgerichtet werden sollte.

(2) Der Vergleich anhand von durchschnittlichen Kostenkennzahlen zeigt, dass die für die Feuerwache 1 ermittelten Kostenkennwerte erkennbar unter dem Durchschnittswert für diese Wachen liegen.

Weder durch eine Reduzierung der Standards (Raumprogramm, Outsourcing, etc.), noch durch weitere Einsparvorschläge (z. B. Vorsteuerabzug, BgA-Modell) lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nennenswerte Einsparpotentiale generieren.

(3) Die Wirtschaftlichkeitsprognose beim Vergleich der Eigenrealisierung (PSC) mit alternativen Modellen wie PPP- und GU-Modellen lassen erkennen, dass diese Umsetzungsvarianten keine Wirtschaftlichkeitsvorteile erwarten lassen.

Maßgeblich dafür sind die projektspezifischen Rahmenbedingungen und Annahmen für die Feuerwache 1 sowie die Berücksichtigung der wettbewerbsrechtlichen und vergaberechtlichen Einschränkungen (z. B. Förderung) im Hinblick auf die alternativen Umsetzungsmodelle.

Empfehlung

Die Verwaltung empfiehlt, den Bau der Feuerwache 1 in Eigenrealisierung (PSC) und nicht als PPP-Modell oder als GU-Modell umzusetzen.

Die Realisierung soll dabei auf den vorliegenden Planungen basieren.

Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der Haushalts-Beratungen im Zusammenhang mit dem Beschluss zum vorliegenden MIP-Entwurf 2014 - 2017 (MIP-Nr. 37001218000U).

Analog einer Begleitung im BIC-Verfahren soll der Bau der Feuerwache 1 bis zur Genehmigungsplanung vorangetrieben werden.