



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Dezernat II

08.09.2023

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Frau Weber

Telefon: 492-2307

Weber-F@stadt-
muenster.de

Herr Möller

Telefon: 492-2000

moellerfrank@stadt-
muenster.de

Betrifft

Bauinvestitionscontrolling (Antrag an den Rat, Nr.: A-R/0053/2022: Controlling bezüglich Kosten für Bau und Anmietung verbessern)

Beratungsfolge

19.09.2023 Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft nimmt zur Kenntnis, dass ein zentrales Bauinvestitionscontrolling konzipiert wird, um unabhängig von ausführender und beauftragender Fachverwaltung die grundsätzlichen Bedarfe und die projektspezifischen Kostenverläufe von Hochbaumaßnahmen zu überprüfen und die Einhaltung der Budgets sicherzustellen. Dabei werden auch die Projekt-Prozesse analysiert und Potentiale für eine konsequente Steuerung identifiziert.
2. Der Antrag an den Rat A-R/0053/2022 „Controlling bezüglich Kosten für Bau und Anmietung verbessern“ ist damit in Punkt 1 und 2 aufgegriffen und erledigt. Die Erledigung von Punkt 3 erfolgt mit der perspektivischen Erarbeitung einer Budgetrelevanz von Flächennutzungen.

II. Finanzielle Auswirkungen:

keine

Begründung:

Zu 1.: Bauinvestitionscontrolling und Finanzielle Steuerung

Ausgangslage

Anlässlich steigender Anforderungen und Baukosten verzeichnet die Stadt Münster bei jüngeren Bauprojekten teils erhebliche Steigerungen der Investitionskosten im Projektverlauf.

Gleichzeitig haben Optimierungspotentiale innerhalb der Steuerung von formulierten Raumbedarfen, die Auswahl passender Vergabe- und Projektverfahren und nicht zuletzt eine an den vorhandenen Budgets ausgerichtete bauliche Umsetzung erhebliche Auswirkungen auf die Investitionskosten im Projektverlauf.

Bisher wird eine geordnete kritische Bedarfsprüfung und die stringente Einhaltung von Budgets im Kontext auch einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft und damit der Generationsverantwortung nicht vollumfänglich umgesetzt.

Gerade die Lebenszykluskostenentwicklung zeigt aber, dass die Beeinflussbarkeit der Bau-/ Erstellungskosten insbesondere am Anfang der Planungsphase am größten ist. Während der Bau ca. 20% der Kosten ausmacht, beläuft sich die Summe der Betriebskosten auf ca. 80% der Gesamtlebenszykluskosten. Ein kostenbewusstes und kosteneffizientes Planen in den ersten Phasen muss insofern höchste Priorität erhalten.

Status Quo:

Die Einführung investiver Dezernatsbudgets ermöglicht bereits realitätsnähere Veranschlagungen und führt zu einer größeren Transparenz innerhalb des Haushalts.

Auf der Basis der Vorlage V/0624/2022 ist außerdem festgelegt worden, dass Baumaßnahmen mit einem Volumen von über 2 Mio. € zunächst nur mit Planungskosten im Haushaltsplan berücksichtigt werden. Nach Vorliegen der Planung mit entsprechender Kostenberechnung wird dann eine Entscheidung zur Veranschlagung der gesamten Baukosten im nächsten Haushaltsplan erfolgen.

Das vorschnelle Nennen einer ersten Zahl wird vermieden und Kostenaussagen erfahren im Laufe der Projektentwicklung größtmögliche Belastbarkeit, die zu realistischen Veranschlagungen im Haushalt führt.

Eine Evaluation dieses Verfahrens erfolgt im Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft sobald erste Projekte den neuen Prozess von Anfang an durchlaufen haben.

Außerdem gilt es, der Herausforderung der Jährlichkeit des städtischen Haushalts und gleichzeitig auch unterjähriger Beschlussfassungen von Baubeschlüssen, mit denen relevante Kosten für zukünftige Haushalte einhergehen, zu begegnen.

Als internes Controllinginstrument werden bereits aktuell alle Projekte ab einem Gesamtwert von 250.000,- € erfasst, fortlaufend dokumentiert und hinsichtlich Kosten- und Terminabweichungen bewertet. Die Darstellung erfolgt über ein Ampelsystem sowie textlichen Erläuterungen. Ziel dieses Steuerungsinstruments ist es, Risiken frühzeitig zu erkennen, dezernatsübergreifend zu kommunizieren und daraus abgeleitet geeignete Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln.

Darüber hinaus werden ausgewählte Schulbaumaßnahmen über das Multiprojektmanagement dokumentiert und gesteuert. Hierbei handelt es sich um eine regelmäßig stattfindende vertiefte Bewertung der Projektziele Kosten/ Termine/ Qualitäten unter Zuhilfenahme eines externen Projektsteuerers, welcher bei auftretenden Projektzielabweichungen gegensteuernde Maßnahmen als Handlungsempfehlungen entwickelt.

Um die Kostenkennwerte der konkreten Planung einordnen zu können, wird zum Baubeschluss eine Benchmark zu den durchschnittlichen Bauwerkskosten (Kostengruppe 300 und 400 DIN 276) vergleichbarer Baumaßnahmen laut BKI angegeben.

Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings:

Die bisherigen Aktivitäten reichen auch vor dem Hintergrund der Vielzahl der Hochbauprojekte im Investitionsprogramm nicht aus.

Durch die Einführung eines unabhängigen Bauinvestitionscontrollings kann sowohl Quantität und Qualität der Bedarfsanmeldungen analysiert als auch eine Bauausführung anhand der veranschlagten Budgets objektiv gewährleistet werden.

Dafür werden die bereits etablierten Strukturen und Instrumente der Verwaltung weiterentwickelt.

Ziele des Bauinvestitionscontrollings sind:

- Flächeneffizienz erhöhen
- Regelmäßige Kostenkontrolle
- Kommunikation der Ergebnisse, insbesondere bei Abweichungen
- Bei Bedarf Einleitung eines festgelegten Eskalationsverfahrens
- Weiterentwicklung von Konzepten und Techniken des Bauinvestitionscontrollings und des allgemeinen Projektmanagements sowie permanente Qualitätssicherung der Prozesse

Der Fokus liegt dabei auf stringenter Bauausführung und effizienter Flächennutzung.

Auch nachhaltige Lösungen im Gebäudebestand sind vor dem Hintergrund der Suffizienz einer Flächenerweiterung stärker zu berücksichtigen. Die Festlegung der Bedarfe muss im Zusammenhang mit dem Errichtungsbeschluss abschließend erfolgen, da nach dem Start der Planung Änderungen der Bedarfe zu erheblichen Umplanungen und Mehrkosten führen.

Im Idealfall wird das feststehende Raum- und Flächenprogramm des Fachamtes lediglich um notwendige Technikflächen ergänzt. Durch eine neutrale, kriteriengeleitete Arbeitsweise des Bauinvestitionscontrollings wird dabei eine unabhängige Bewertung gewährleistet.

Die Einschätzung des Bauinvestitionscontrollings wird auf Grundlage von Flächen- und Fachstandards erfolgen, die in Zusammenarbeit mit den Fachdezernaten und den bereits bestehenden Standards wie die Gebäudeleitlinien erstellt werden. Für zeitlich begrenzte Lösungen müssen verringerte Flächen-, Fach- und Baustandards erarbeitet werden und gelten.

Die Flächen- und Fachstandards gelten wie die Gebäudeleitlinien für alle eigenen und langfristig angemieteten Gebäude und somit auch für die Konzerntöchter, wenn sie für die Stadt baulich tätig werden.

Ebenso sollen (interkommunale) Benchmarks und (Flächen-)Kennwerte durch das Bauinvestitionscontrolling für eine Bewertung der jeweiligen Projekte herangezogen werden.

Nicht umgesetzte Hinweise des Bauinvestitionscontrollings werden in den entsprechenden Rats-Vorlagen gekennzeichnet.

Aufgaben sowie Rechte und Pflichten des Bauinvestitionscontrollings werden in einer noch zu erstellenden Geschäftsanweisung geregelt.

Aus den in anderen Städten erfolgreich eingerichteten Einheiten zum Bauinvestitionscontrolling lassen sich folgende Einbindungsnotwendigkeiten des Bauinvestitionscontrollings ableiten:

- Bei Flächenbedarfsanmeldungen (Hochbau) durch das Bedarfsamt
- Bei der Flächenbedarfskonkretisierung durch das Bedarfsamt
- Bei der Aufnahme von Bauprojekten im Rahmen der investiven Dezernatsbudgets in die Liste der „neuen Maßnahmen“
- Bei Bedarfsänderungen, die in vielen Städten jedoch nur bis zu bestimmten Zeitpunkten zugelassen werden oder die zu einer Wiederholung des Bedarfsanmeldeverfahren führen
- Vor der Einholung des Baubeschlusses
- Während der Bauausführung, wenn Kostensteigerungen eine zuvor festgelegte Größenordnung übersteigen
- Grundsätzlich regelmäßig im Rahmen eines Berichtswesens zu Plan-Ist-Vergleichen.

Das Bauinvestitionscontrolling wird üblicherweise weder bei den ausführenden noch bei den auftraggebenden Ämtern angesiedelt sein, um eine neutrale Rolle gewährleisten zu können. Die Anbindung des Bauinvestitionscontrollings ist daher im Finanzdezernat vorgesehen, um gleichzeitig eine unmittelbare Verknüpfung zum städtischen Haushalt zu gewährleisten.

Bei der Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings handelt es sich um eine neue Aufgabe der Verwaltung. Die Organisationseinheit wird mit 2,5 VZÄ eingerichtet, die durch vorhandene Stellenanteile

stellenplanneutral eingerichtet werden können. Die Stellenprofile werden auf betriebswirtschaftliche und bautechnische Kenntnisse ausgerichtet.

Zu 2.: Abbildung der Kosten für Gebäudenutzung

Die Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen (ILB) sind im Haushalt und im Jahresabschluss in der Zeile 28 der Teilergebnispläne abgebildet. Die Aufwendungen setzen sich wie folgt zusammen:

- Abschreibungen
- Instandhaltungspauschale
- Betriebskosten (Energie, Reinigung, Feuerversicherung etc.)
- Verwaltungskosten

Durch die Abbildung der ILB wird transparent, welche Produktgruppe welche Kosten zu verantworten hat. Ergänzend hierzu ist geplant den Flächenplan wieder als Anlage zum Haushalt aufzunehmen. Im § 16 der Kommunalhaushaltsverordnung NRW wird geregelt, dass in den Teilplänen zum Nachweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs interne Leistungsbeziehungen erfasst werden können, und diese dann dem Jahresergebnis der Teilergebnispläne (Haushalt) und der Teilergebnisrechnung (Jahresabschluss) hinzuzufügen sind. Insofern bieten die ILB ein Instrument, um den tatsächlichen produktbezogenen Ressourcenverbrauch darzustellen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass bei internen Leistungsbeziehungen grundsätzlich kein Zahlungsmittelfluss innerhalb der Verwaltung erfolgen darf. Es darf aber auch kein „fiktiver“ Zahlungsstrom erzeugt werden, um rechnerische Vorgänge von „fiktiver“ Art in ihrer Zahlungsabwicklung zu erreichen. Eine zahlungswirksame „echte“ Miete für die Nutzung der Immobilien kann innerhalb der Kernverwaltung nicht erhoben werden. Es kommt also darauf an, ein System zu entwickeln, die Immobiliennutzung budgetrelevant zu gestalten ohne Zahlungsströme zu induzieren.

Die ILB können hierfür als noch auszubauendes Instrument zur Transparenzschaffung und Anreizerhöhung angesehen werden. Die Erarbeitung einer Budgetrelevanz sollte mittelfristig als sinnvolle Ergänzung in den Blick genommen werden, ist aber derzeit aufgrund der engen Kapazitäten nicht umsetzbar. Die Wirkung ist vor allem am höchsten, wenn ein Flächenüberhang besteht oder absehbar ist. Dies ist derzeit nicht der Fall, sodass der Fokus zunächst auf effizientem Wachstum und damit auf dem Bauinvestitionscontrolling liegt.

I.V.
Gez.

Christine Zeller
Stadtkämmerin

Anlagen:

Ratsantrag A-R/0053/2022: Controlling bezüglich Kosten für Bau und Anmietung verbessern