

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Kostenrisiken und Kostendisziplin am Beispiel des Neubaus des Kriminalwissenschaftlichen und -technischen Instituts in Dresden

17

Beim Kriminalwissenschaftlichen und -technischen Institut handelte es sich um ein Pilotvorhaben. Um möglichen Kostensteigerungen entgegenzuwirken, hat der SIB zusätzliche Kosten pauschal veranschlagt. Durch diesen Puffer konnte er die Maßnahme trotz zahlreicher kostenerhöhender Änderungen im geplanten Kostenrahmen umsetzen.

Insbesondere bei Pilotvorhaben ist es sinnvoll, Risiken zu berücksichtigen. Werden jedoch Risikokosten pauschal als Teil der Gesamtkosten einer Baumaßnahme veranschlagt, beeinträchtigt dies die Kostendisziplin. Transparenz und Sorgfalt bei der Ermittlung der ersten Zahl sind unabdingbar, damit Baumaßnahmen wirtschaftlich und sparsam umgesetzt werden können. Pauschale „Kostenpuffer“ sind zu vermeiden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Sächsische Rechnungshof prüfte den Neubau eines Labor- und Bürogebäudes für das Kriminalwissenschaftliche und -technische Institut (KTI) des Landeskriminalamtes Sachsen. Das Gebäude wurde als Baumaßnahme des Freistaates Sachsen auf dem polizeilichen Behördenareal Neuländer Straße 60 im Dresdener Norden errichtet. Die Realisierung erfolgte durch das Staatsministerium der Finanzen (SMF) in Zuständigkeit der Niederlassung Dresden I des Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB). Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs war die Baumaßnahme noch nicht schlussgerechnet.

Abbildung 1 und 2: Neubau des Kriminalwissenschaftlichen und -technischen Instituts des Landeskriminalamtes Sachsen



Quelle: Eigene Aufnahmen, November 2023.

- 2 Die Baumaßnahme stellte ein Pilotprojekt des SIB im Rahmen der Nachhaltigkeit dar. Sie wurde aus Fördermitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – Energieeffizienz (EFRE-EE) teilfinanziert. Der Neubau sollte als erstes Laborgebäude im Freistaat Sachsen nach dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen des Bundes (BNB) im Gold-Standard zertifiziert werden. Die wesentlichen Projektziele galten daher dem nachhaltigen Bauen, der hohen Nutzungsflexibilität sowie der räumlichen und funktionalen Qualität. Die erhöhten Anforderungen aus diesem Bewertungssystem begründeten unter anderem bereits bei Planungsbeginn den Kostenrahmen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entscheidungsunterlage

- 3 Dem SIB fehlten Erfahrungen für Objekte mit BNB-Zertifizierung. Dies betraf auch die Frage, welche Auswirkungen die Anforderungen für die BNB-Zertifizierung auf die Kosten des Projekts haben. Diesem Kostenrisiko versuchte der SIB bereits beim Erarbeiten der Entscheidungsunterlage (ES) mit der Vorentwurfsplanung zu begegnen, indem er sich mehrere „Kostenpuffer“ schuf.
- 4 Zunächst erhöhte der SIB die baulich-technischen Standards gegenüber der Bedarfsanmeldung des Nutzers.
- 5 Die Bedarfsanmeldung des Nutzers gibt an, welche Räume für welche Nutzung benötigt werden und welche baulichen und technischen Anforderungen diese erfüllen müssen. Im sog. Flächenabgleich der Entscheidungsunterlage enthielten 50 % der geplanten Räume höhere qualitative Anforderungen als vom Nutzer gefordert. Diese führte zu höheren Kosten der betreffenden Räume. Folgende Tabelle zeigt einige Beispiele.

Übersicht 1: Beispielhaft geänderte Raumqualitäten mit Kostenerhöhungen

| Bedarfsbeschreibung Entscheidungsunterlage Punkt 1 | Flächenabgleich Entscheidungsunterlage Punkt 5 | Kostenerhöhung/ Nutzungsfläche um |
|---|--|--------------------------------------|
| Fotokopierraum | Lichtpausraum | 1.505,33 €/m ² |
| Lageraum allgemein | Tresorraum | 1.954,43 €/m ² |
| Übungsraum mit Datenverarbeitung | Medienunterstützter Unterrichtsraum | 2.070,32 €/m ² |
| Physiklabor mit besonderen RLT-Anforderungen | Physikalischer Messraum mit besonderen RLT-Anforderungen | 3.009,35 €/m ² |

Quelle: Eigene Darstellung, Unterlagen des SIB.

- 6 Die Änderungen der qualitativen Anforderungen von Räumen zog eine Steigerung des Bauwerkskostenrahmens von rd. 3,2 Mio. € nach sich.
- 7 In einem zweiten Schritt betrachtete der SIB mögliche Kosten der BNB-Zertifizierung. Er prognostizierte erhöhte Anforderungen für die Baukonstruktion und die technischen Anlagen und untersetzte diese mit pauschalen Kosten. Der SIB kalkulierte so einen weiteren Zuschlag von rd. 3,2 Mio. €.
- 8 Das SMF erkannte die ermittelten Gesamtbaukosten inklusive aller Zuschläge haushaltsmäßig an. Es legte damit eine Kostenobergrenze i. H. v. rd. 54,8 Mio. € fest. Damit waren die Zuschläge i. H. v. 6,4 Mio. € in den veranschlagten Kosten für die Baumaßnahme aufgegangen.

2.2 Entwurfsunterlage

- 9 Der SIB legte 2018 mit der Entwurfsunterlage (EW-Bau) eine Planung mit Gesamtbaukosten i. H. v. 54,4 Mio. € vor.
- 10 Die Unterlage enthielt standardmäßig ein Kapitel, in dem eventuelle Kostenabweichungen gegenüber der Entscheidungsunterlage zu begründen sind. An dieser Stelle stellte der SIB lediglich fest, dass der genehmigte Kostenrahmen der Entscheidungsunterlage mit der Entwurfsunterlage eingehalten werde. Weitere Ausführungen folgten hier nicht.
- 11 Der SRH stellte in seiner Prüfung fest, dass die Entwurfsunterlage vereinzelt sehr hohe Einheitspreise sowie nicht benötigte Zulagen und überhöhte Mengen enthielt. Beispielsweise lag die kostenmäßig angerechnete Fassadenfläche insgesamt rd. 1.300 m² über der Fassadenfläche laut Planungszeichnungen. Das sind rd. 50 % zu viel. Das kann nicht auf die Anforderungen aus der BNB-Zertifizierung zurückgeführt werden.

- 12 Darüber hinaus waren in der Entwurfsunterlage für einzelne Räume erneut kostenerhöhende bauliche und technische Anforderungen enthalten. Außerdem wurde in der Entwurfsunterlage ein weiteres Untergeschoss eingeführt.
- 13 All diese Änderungen waren möglich, ohne den Kostenrahmen der Entscheidungsunterlage zu überschreiten. Das zeigt, dass dieser zu hoch angesetzt war. Der SIB konnte bauliche und technische Details umsetzen, die nicht benötigt wurden.
- 14 Die Kostenermittlung der Entwurfsunterlage war zu hoch. Es entsteht der Eindruck, dass der „Kostenpuffer“ der Entscheidungsunterlage „aufgefüllt“ wurde. Der SIB hat die Kostenkontroll- und -steuerungsmöglichkeiten der Entwurfsplanung nicht genutzt.

2.3 Kostenentwicklung

- 15 Die tatsächlichen Kosten der ausgeführten Arbeiten lagen mit Stand von August 2024 mit 47,9 Mio. € deutlich unterhalb des Kostenrahmens der Entscheidungsunterlage und unterhalb der Kostenermittlung der Entwurfsunterlage:

Übersicht 2: Kostenentwicklung von Planungsbeginn zu Ausführung (€)

| Kostenart | Kostenwerte ES ¹ | EW-Bau ² | Kostenstand |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------|------------------------------|
| | Index 08/2016 | 08/2018 | 08/2024 |
| Gesamtbaukosten (GBK) | 54.769.000 | 54.436.200 | 47.857.115 |
| Differenz ES zu Kostenstand: | | GBK | 6.885.535 € \approx 12,6 % |

Quelle: Eigene Darstellung, Unterlagen des SIB.

- 16 Dies unterstreicht, dass sowohl der Kostenrahmen der Entscheidungsunterlage als auch die Kostenberechnung der Entwurfsunterlage zu hoch lagen. Die so geschaffenen „Kostenpuffer“ ermöglichten den Bau eines zusätzlichen Geschosses und nachträglich gestiegener Raumqualitäten sowie teure Ausführungen einzelner Bauteile ohne Überschreitung der geplanten Kosten. Das ist nicht wirtschaftlich und sparsam.

2.4 Bewertung

- 17 Der Neubau des KTI ist vor allem aufgrund der anfänglichen „Kostenpuffer“ im Kostenrahmen geblieben. Der SIB konnte baulich-technische Standards erhöhen, ohne dies beim SMF beantragen zu müssen. Ein solches Vorgehen birgt die Gefahr, dass es im späteren Planungsprozess an Kostendisziplin mangelt und nicht benötigte Ausführungsdetails realisiert werden.
- 18 Der SRH erkennt an, dass der Neubau des KTI ein Pilotprojekt war. Es erscheint auch plausibel, dass zur ersten Kostenermittlung die Gesamtkosten der Baumaßnahme noch nicht abschließend eingeschätzt werden konnten. Jedoch ist in einem solchen Fall Kostendisziplin in den folgenden Planungsphasen von besonderer Bedeutung. Transparenz und Sorgfalt bei der Ermittlung der ersten Zahl und im gesamten Planungsprozess sind unabdingbar. Nur so ist es möglich, die notwendigen Lehren aus dem Pilotprojekt zu ziehen.

3 Stellungnahme SMF

- 19 Aus Sicht des SMF handele es sich bei dem Pilotprojekt Neubau des KTI um ein hoch anspruchsvolles Laborgebäude mit Ausnahmecharakter. Es sei erfolgreich mit hoher Qualität an Kosten- und Terminrahmen zum Abschluss gebracht worden. Mit der Durchführung des Projekts seien wertvolle Erfahrungen für Folgemaßnahmen hinsichtlich der Zertifizierung mit dem BNB-Standard Gold gewonnen worden. Das fertiggestellte Gebäude erfülle die Anforderungen des Nutzers, des nachhaltigen Bauens gemäß BNB wie auch die gesetzlichen Vorgaben. Zudem zeichne es sich durch Wirtschaftlichkeit und optimierte Betriebskosten aus.

¹ Entnommen aus Muster 6, Blatt 1 (ES) sowie Genehmigung ES von SIB Zentrale an SIB Niederlassung Dresden I v. 16. Juni 2017.

² Entnommen aus Muster 6, Blatt 1 (EW-Bau) sowie Prüfbericht vom 28. August 2018 (erstellt durch SIB Niederlassung Dresden I).

4 Schlussbemerkungen

- ²⁰ Der SRH bestreitet nicht, dass mit dem KTI der vom Nutzer gemeldete Bedarf im geplanten Kostenrahmen umgesetzt wurde. Das Ziel der Planung einer Baumaßnahme darf es jedoch nicht sein, mit den genehmigten Mitteln so viele Flächen oder so hohe Standards umzusetzen, wie möglich. Wirtschaftlich ist es, nur so viel umzusetzen, wie tatsächlich benötigt wird. Den tatsächlichen Bedarf und dessen Änderungen muss der SIB dabei stets kritisch prüfen. Das ist hier nicht geschehen.