

Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD

**Beschleunigung bei der Umsetzung öffentlicher
Bauvorhaben**

**Antwort des Senats
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD
vom 07.03.2017**

„Beschleunigung öffentlicher Bauvorhaben“

Die Fraktion der SPD hat folgende Anfrage an den Senat gestellt:

Die zum 1.1.2009 neu gegründete Anstalt öffentlichen Rechts „Immobilien Bremen“ (IB) dient u.a. dem Zweck, den Dienststellen und Einrichtungen zu marktüblichen Bedingungen Dienstleistungen in der Bewirtschaftung der Gebäude und der mobilen und stationären Anlagen- und Ausstattungsgegenstände anzubieten. Als weitere Hauptaufgabe beauftragt und steuert IB Neubau, Umbau, Sanierung und Renovierung der Gebäude. Insbesondere beim Neubau von Kindertagesstätten und Schulen steht Bremen vor großen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt.

Wir fragen den Senat:

1. Wie hat sich die Personalausstattung und die Auftragslage im Bereich Baudienstleistungen bei Immobilien Bremen (IB) und den bauenden Ressorts insbesondere bei Architekten/Planern seit der Gründung in 2009 bis 2016 entwickelt?
2. Welche zukünftige Entwicklung der Auftragslage erwartet der Senat und mit welchen Maßnahmen reagiert er darauf?
3. Wie lang ist die Verweilzeit zwischen Beauftragung, Erstellen einer Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau), Ausschreibungsverfahren und Fertigstellung des Bauvorhabens? Wie bewertet der Senat den Einsatz externe Projektplaner – und -steuerer zur Beschleunigung von Baumaßnahmen?
4. Könnten mit Änderungen an der Landesbauordnung (z.B. Absenkung von Baustandards), den Verfahrensvorgaben (z.B. Verfahrensvereinfachungen) und/oder an den Ablaufprozessen zwischen IB und den Ressorts eine deutliche Beschleunigung bei Bauvorhaben erreicht werden? Wenn ja, in welchen Bereichen und mit welchen Änderungen im Bauvorhabenprozess oder mit zeitlich befristeten Ausnahmeregelungen kann eine Beschleunigung erreicht werden?
5. Wie bewertet der Senat Kooperationen z.B. mit Sportvereinen beim Turnhallenbau, durch die die Bauträgerschaft außerhalb der FHB verlagert wird?

Max Liess, Mustafa Güngör, Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie hat sich die Personalausstattung und die Auftragslage im Bereich Baudienstleistungen bei Immobilien Bremen (IB) und den bauenden Ressorts insbesondere bei Architekten/Planern seit der Gründung in 2009 bis 2016 entwickelt?

In den Abteilungen B1 –Strategie Bau-, B2 –Projektsteuerung Bau– und B 3 –Eigenplanung Bau– wurde die Personalausstattung von 2009 bis 2012 von rund 92 Vollzeitäquivalente (VZÄ) auf rund 75 VZÄ verringert. Mit dem Rückgang der Maßnahmen durch das Auslaufen des Konjunkturpaketes II und die Verringerung der Sanierungsmaßnahmen wurde eine Verringerung der VZÄ vorgenommen.

Von 2013 bis 2016 ist ein Anstieg der VZÄ auf rund 82 VZÄ zu verzeichnen. Hintergrund ist die Erhöhung der Anforderungen bei im Durchschnitt ungefähr gleich bleibender Gesamtzahl der Maßnahmen. Ein ansteigender Sanierungsstau, Mehraufwand durch neue techn. Bestimmungen, Gremienabstimmungen, gesetzliche Vorschriften, Sonderprojekte wie z.B. Flüchtlingsunterkünfte, etc. ergeben einen höheren Aufwand bei der Projektbearbeitung.

2. Welche zukünftige Entwicklung der Auftragslage erwartet der Senat und mit welchen Maßnahmen reagiert er darauf?

Zu der regulären Abarbeitung des Senatsbauprogrammes kommen zusätzliche Projekte aus dem KiTa-Ausbauprogramm, welches die Errichtung von Mobilbauten zur kurzfristigen Unterbringung und die Planung und Errichtung dauerhafter Einrichtungen beinhaltet. Es werden gemäß Deputationsbeschluss Kinder und Bildung auch die Planung und Errichtung von Umbauten-, Erweiterungen und Neubauten zur Kapazitätserhöhung von Grund- und Oberschulen sowie Maßnahmen zum weiteren Ganztagsausbau zwingend erforderlich.

Ein enger zielorientierter Abstimmungsprozess im Bereich Schulbau erfolgt zwischen SKB, SF und IB. Auf Grund der voraussichtlich stark steigenden Schülerzahlen bis 2030 sind weitere Personalisierungsmaßnahmen bei IB zur Erhöhung der Flexibilität in der Auftragsbearbeitung wesentlich. Eine weitere Möglichkeit zur Verkürzung von öffentlichen Bauvorhaben kann in der Zusammenarbeit mit planenden Generalunternehmern bestehen. Hier ist eine Einzelfallbetrachtung erforderlich (vgl. Antwort Frage 3).

Das Bauprogramm gemäß Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG), Projekte aus dem Förderprogramm „Soziale Stadt—Fördern im Quartier“ sowie zwei neue Feuerwehrstandorte und der erhöhte Sanierungsbedarf werden insgesamt zu mehr anstehenden Maßnahmen führen.

Zunächst sind als erster Schritt zur Sicherstellung der geordneten Aufgabenwahrnehmung und zur Bewältigung der gestiegenen Anforderungen 6 feste Stellen für Projektsteuerer/-leiter z. Zt. ausgeschrieben.

3. Wie lang ist die Verweilzeit zwischen Beauftragung, Erstellen einer Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau), Ausschreibungsverfahren und Fertigstellung des Bauvorhabens? Wie bewertet der Senat den Einsatz externe Projektplaner – und -steuerer zur Beschleunigung von Baumaßnahmen?

Die Dauer und der Ablauf einer Maßnahme, nach Abschluss genereller Erhebungen des Bedarfs durch das Nutzerressort, unterscheiden sich nach Projektgröße und Finanzierungsart und sind in der Anlage 1 dargestellt. Nach Auftrag und Bestandsaufnahme ist bei größeren Baumaßnahmen über 2,5 Mio. € das rechtlich verpflichtende Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen nach der „Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge“, kurz Vergabeverordnung (VgV), durchzuführen. Die VgV hat die Vergabeverordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) und für Lieferleistungen (VOL) ersetzt und damit EU-Vorgaben umgesetzt. Der grundsätzliche zeitliche Ablauf und der grundsätzliche Gedanke des Wettbewerbs sind dabei nach wie vor gegeben und bieten keinen entscheidenden Spielraum für zeitliche Verkürzungen.

Die sich anschließenden Planungsphasen ES-Bau mit Wirtschaftlichkeitsberechnung und Klärung der Finanzierung sowie Erstellung der EW-Bau resultieren aus Vorgaben der LHO und der RLBau. Ein wirtschaftlicher Einsatz von Steuergeldern und die Umsetzung rechtliche Vorgaben werden hiermit sichergestellt.

Die bauordnungsrechtliche Prüfung erfolgt im Baugenehmigungsverfahren. Eine Betrachtung möglicher Verkürzungsmaßnahmen erfolgt in der Beantwortung zu Frage 4.

Nach Erhalt der Baugenehmigung erfolgen die Ausführungsplanungen und die Vergaben. Die Erarbeitung umfassender Ausschreibungen sichert die kosteneffiziente Umsetzung der Planung, so dass eine Verkürzung dieser Planungszeit mit einem steigenden Kostenrisiko einhergehen kann. Die Bauausführung ist mit einer Zeitdauer zwischen 18 und 27 Monaten je nach Größe des Projektes einzuplanen. Eine Verkürzung der Bauausführung erfordert abrufbare Ressourcen am Markt sowie eine ausgereifte und vertiefte Planung und ist in den meisten Fällen nur begrenzt technisch umsetzbar.

Das oben beschriebene Verfahren „Einzelvergaben“ bietet Flexibilität, welche insbesondere bei unklaren Planungsvorgaben ein maßgeblicher Vorteil für Bauherrn und Nutzer ist.

Eine grundsätzliche andere Beschaffungsart ist die Realisierung eines Bauprojektes durch einen planenden Generalunternehmer. In der Erstellung einer umfassenden funktionalen Leistungsbeschreibung besteht die entscheidende Leistung als Auftraggeber. Eine gute Vorarbeit ist die Basis und zwingende Voraussetzung für das auch hier notwendige Verhandlungsverfahren und die erfolgreiche Umsetzung des Projektes. Neben der Realisierung zu einem Pauschalpreis lässt sich ebenso eine kurze Bauzeit vertraglich fixieren. Die Entscheidung zur Realisierung von Bauprojekten mit einem planenden Generalunternehmer sollte einer gründlichen Risikobewertung unterzogen werden. Risikofaktoren bestehen während der Planungs-

und Bauphase im besonderen Maße durch Mängel in der funktionalen Leistungsbeschreibung bei ungenügender Grundlagenermittlung, durch Haftungsfragen und durch die Abhängigkeit von nur einem Leistungsträger, der bei eigenen finanziellen Problemen die Realisierung des Projektes gefährdet und gegebenenfalls Schaden für Bremen verursacht.

Risikofaktoren, welche sich zum Teil erst während der Bewirtschaftung des Gebäudes zeigen, liegen u.a. im Bereich Energieeffizienz und Nachhaltigkeit. Die Sicherung der Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes im Lebenszyklus erfordert grundlegende Entscheidungen und Vorgaben in der Planungsphase.

Die Abwägung für eine Einzelvergabe gegenüber einer Generalunternehmervergabe sollte eine Einzelfallentscheidung bleiben, da Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen sind. Eine gute Personalisierung seitens der Bauherrenvertretung, in der Regel wahrgenommen durch die IB, ist für beide Verfahren notwendig.

Einsatz externer Projektplaner

Mit der Auflösung des ehemaligen Hochbauamtes zum Bremer Hochbaumanagement (1995) wurde die Entscheidung getroffen, Planungsleistungen im Wesentlichen an externe Planer zu vergeben, da die hierfür notwendigen Personalkapazitäten nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) nicht mehr vorgehalten werden sollten.

Für größere Bauvorhaben wurde die Abteilung 5, Projektsteuerung, im Hochbaumanagement Bremen eingesetzt, die einerseits eine baufachliche Bauherrenvertretung (Eigentümerrolle) und andererseits die Leistungsbilder der Projektsteuerung übernommen hat:

1. Projektvorbereitung
2. Planung
3. Ausführungsvorbereitung
4. Ausführung
5. Projektabschluss

mit den jeweiligen Handlungsbereichen:

- A. Organisation, Information, Koordination und Dokumentation
- B. Qualitäten und Quantitäten
- C. Kosten und Finanzierung
- D. Termine, Kapazitäten und Logistik
- E. Verträge und Versicherungen

Dadurch musste das notwendige Personal nicht vorgehalten werden und es konnte schneller auf nicht kalkulierbare Auftragslagen reagiert werden.

Diese Projektsteuerung hat sich seither als probates Mittel für die baufachliche Begleitung von Baumaßnahmen des öffentlichen Auftraggebers etabliert. Mit der jetzigen Abteilung Projektsteuerung (30 Personen) der IB werden Bauvorhaben der FHB betreut, die, wenn diese in Eigenplanung hätten erbracht werden sollen, ein Vielfaches an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfordert hätte.

Hierdurch können die externen Vergaben von Planungsleistungen und Bauleistungen geregelt, definiert und kontrolliert werden. Die Vergabe von Planungsleistungen an externe Projektplaner hat sich in diesem Zuge langfristig bewährt und wird als positiv und effektiv empfunden.

4. Könnten mit Änderungen an der Landesbauordnung (z.B. Absenkung von Baustandards), den Verfahrensvorgaben (z.B. Verfahrensvereinfachungen) und/oder an den Ablaufprozessen zwischen IB und den Ressorts eine deutliche Beschleunigung bei Bauvorhaben erreicht werden? Wenn ja, in welchen Bereichen und mit welchen Änderungen im Bauvorhabenprozess oder mit zeitlich befristeten Ausnahmeregelungen kann eine Beschleunigung erreicht werden?

Zum Thema Absenkung von Baustandards in der Landesbauordnung (LBO) ist zwischen sicherheitsabhängigen und sicherheitsunabhängigen Aspekten zu unterscheiden.

Schwerpunktmäßig geht es in der LBO um Gefahrenabwehr, also um Sicherheitsgesichtspunkte. Die dafür maßgebenden Bestimmungen sind in der Vergangenheit immer mal wieder auf den Prüfstand gestellt und auch modifiziert worden. Aktuell sieht der Senat keine Möglichkeit, in diesem Bereich nennenswerte Entlastungen herbeizuführen.

Soweit in der LBO auch (sicherheitsunabhängige) „Sozialstandards“ festgeschrieben sind, könnte deren Absenkung theoretisch Erleichterungen und damit auch Beschleunigungen mit sich bringen. Allerdings sind entsprechende Änderungen angesichts der politischen und fachlichen Bedeutung dieser Standards sorgfältig abzuwägen. Für öffentliche Bauten (also außerhalb des Wohnungsbaus) geht es vor allem um die Barrierefreiheit sowie um die Anforderungen an Stellplatz- und Fahrradabstellplatzpflicht.

Die Barrierefreiheit soll im Rahmen der aktuellen LBO-Novelle noch ausgebaut werden, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen weiter zu verbessern. Die genannten Stellplatzpflichten werden insbesondere aus verkehrspolitischen Gründen weiterhin für sinnvoll gehalten, etwa um den öffentlichen Verkehrsraum nicht noch stärker mit dem ruhenden Verkehr zu belasten.

Verfahrensvereinfachungen speziell für öffentliche Bauvorhaben sind theoretisch denkbar, werden aber aus fachlicher Sicht kritisch gesehen.

Erwogen wird, für bestimmte öffentliche Bauvorhaben nur ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren durchzuführen (entsprechend § 63 Brem LBO). Dies hätte zur Folge, dass dann im Wesentlichen nur noch das Planungsrecht und die beantragten Abweichungen zu prüfen wären. Alle bauordnungsrechtlichen Anforderungen lägen dann allein in der Verantwortung des Bauherrn (insbesondere Immobilien Bremen) und des Entwurfsverfassers. Für kleine und mittelgroße Verfahren, welche als Eigenplanung von der IB durchgeführt werden, könnte ein solch vereinfachtes Verfahren vorstellbar sein.

Für größere Bauvorhaben ist ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren nicht sinnvoll. Insbesondere bei größeren Bauvorhaben wird die Planung im Auftrag der IB

von freien Architektinnen/Architekten durchgeführt. Die Wahrnehmung der Bauherrenvertretung verbleibt bei der IB. In diesem Fall besteht kein wesentlicher Unterschied zu den meisten Bauvorhaben privater Bauherrn. Weiterhin handelt es sich bei vielen öffentlichen Vorhaben um Sonderbauten im Sinne des § 2 Abs. 4 BremLBO, an die baurechtlich besondere, vom jeweiligen Zweck abhängige Anforderungen gestellt werden. Schulen und KiTas gehören auch zu dieser Fallgruppe. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nur aus Sicht der Bauaufsicht, sondern auch aus Sicht von Immobilien Bremen sinnvoll, das bestehende Prüfprogramm bei der Bauordnungsbehörde aufrecht zu erhalten.

Die in der Frage weiter angesprochenen zeitlich befristeten Ausnahmeregelungen sind immer dann sinnvoll und werden auch herbeigeführt, wenn es sich um zeitlich befristete Vorhaben handelt. In diesem Sinne hat der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr 2016 als Oberste Bauaufsichtsbehörde einen Leitfaden zur bauaufsichtlichen Behandlung von Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünften in Kraft gesetzt, der intensiv mit Immobilien Bremen, Seestadt Immobilien Bremerhaven sowie der Feuerwehr abgestimmt worden ist. Die dort getroffenen Erleichterungen etwa für Containerunterkünfte werden jetzt auch analog auf Mobilbauten für die befristete Schaffung von KiTa-Plätzen angewandt.

Weiterhin wird eine Novellierung der RL-BAU als maßgebende Verfahrens-Richtlinie derzeit erarbeitet, um schon bei der Projektdefinition alle Beteiligten einzubinden (Phase Null). Das Ziel ist, auf diesem Wege eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, da Umplanungen vermieden werden und wirtschaftliche Aspekte positiv beeinflusst werden.

Zur notwendigen vertieften fachpolitischen Bewertung von Verfahrensvereinfachungen wird in der zuständigen Deputation eine Erörterung mit der Darstellung der Rechtslage in den anderen Bundesländern vorbereitet.

5. Wie bewertet der Senat Kooperationen z.B. mit Sportvereinen beim Turnhallenbau, durch die die Bauträgerschaft außerhalb der FHB verlagert wird?

Zur Erfüllung von Bauvorhaben mit erheblichem öffentlichem Interesse können Leistungen in Form von Zuwendungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung gezahlt werden (z.B. Sportvereine, Träger von Kindertageseinrichtungen etc.). Die Bewilligung und Zahlung von Zuwendungen für Baumaßnahmen sowie der Nachweis der Verwendung der Mittel und die Prüfung ihrer Verwendung regeln sich nach den Verwaltungsvorschriften der Haushaltsordnung (VV-LHO), hier insbes. zu § 44 LHO. Über die Zuwendung entscheiden die jeweils zuständigen Ressorts und binden bei einer Förderung von Baumaßnahmen mit einer Summe von über 250.000 Euro die zuständige technische bremische Verwaltung (SF, Referat Q 12, Baufachtechnische Zuwendungsprüfung (BZP)) frühzeitig im Rahmen der „Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben“ (RLBau) ein. Das Verfahren sichert die Wirtschaftlichkeit und die qualitativ angemessene Umsetzung der Bauvorhaben. Dieses ist ein etabliertes Verfahren und wird in der Praxis regelmäßig erfolgreich praktiziert.

