

Vorlage Nr. 19/545-L

**für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 19.09.2018**

**Neufassung der Richtlinie für die Planung und
Durchführung von Bauaufgaben
(RL BAU)**

A. Problem

Die organisatorischen Strukturen mit ihren Begrifflichkeiten und Ablaufstrukturen des staatlichen Hochbaus in Bremen haben sich seit 2011 erneut gewandelt und eine Überarbeitung der RL-Bau erforderlich gemacht. Als Ergebnis aus dem ressortübergreifenden Projekt Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung (NdAW), wurde die Verwaltung der Senatorin für Finanzen am 20.04.2015 durch die hiermit befasste Staatsräterunde beauftragt, die RL Bau mit Ausgabedatum 2011 unter anderem auch im Hinblick auf die Ergebnisse der Teilprojekte A1, A2 (und B16) vom NdAW zu überarbeiten. Der Schwerpunkt wurde u.a. auf die Verbesserung der Steuerung des Immobilienmanagements gelegt, insbesondere auf die Bedarfsplanung zugunsten einer insgesamt kürzeren Laufzeit der Baumaßnahme. Weitere Bedarfe wurden im Bereich des derzeitigen Verfahrens in der Bauablaufsteuerung identifiziert. Hier geht es in erster Linie darum, Entscheidungswege im Prüfungs- und Genehmigungsverfahren zu verkürzen und die Verlässlichkeit und damit die Kostensicherheit in der Planungsphase zu erhöhen. Zudem sollten Erlasse des Bundes zum Thema „Nachhaltiges Bauen“ im Land Bremen umgesetzt werden, wofür eine entsprechende Anpassung der RL Bau ebenfalls sinnvoll ist.

B. Lösung

Die wesentlichen Änderungen der RL Bau 2018 werden in der Senatsvorlage (s. Anlage) erläutert und hier verkürzt wiedergegeben:

1. Überarbeitung der Bedarfsplanung - Intensivierung der ersten Planungsphase zugunsten einer kürzeren Laufzeit der Baumaßnahme
2. Einführung einer Wertgrenze zur Verfahrenserleichterung: erweiterte Entscheidungsunterlage (ES)-Bau

3. Haushaltstechnische Verfahren bei der Anmeldung von Maßnahmen zum Finanzplan und zum Haushaltsplan.
4. Erläuterung von Begrifflichkeiten und Ablaufstrukturen in der Verwaltung sowie zahlreiche redaktionelle oder begriffliche Änderungen
5. Flächendeckendes Portfoliomanagement und Einführung eines Risikomanagements
6. Einführung Abschnitt Straßen- und Brückenbau und Abschnitt Tiefbau (eingeschlossen Wasserbau, Häfen und Küstenschutz, Freianlagen sowie sonstige Verkehrsanlagen)
7. Zuständigkeiten/ Beschreibung der Prüftätigkeiten von Zuwendungsmaßnahmen.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Siehe Buchstabe D. der Senatsvorlage.

D. Negative Mittelstandsbetroffenheit

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte (negative) Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

E. Beschlussvorschlag

1. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt die Senatsvorlage zur Neufassung der RL Bau zur Kenntnis.
2. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen stimmt der Neufassung der RL Bau zu-

Anlagen:

- Anlage 1: Senatsvorlage (ohne Anlagen) zur Neufassung der RL-Bau

Die weiteren Anlagen zur Senatsvorlage wurden aufgrund des erheblichen Umfangs nicht versendet. Sie sind ab dem 11.09.2018 abrufbar unter:

https://www.wirtschaft.bremen.de/das_ressort/deputation/staatliche_deputation-3559

Beschlossene Fassung!

Vorlage für die Sitzung des Senats am 04.09.2018

„Neufassung der RL-Bau“

A. Problem

Die organisatorischen Strukturen mit ihren Begrifflichkeiten und Ablaufstrukturen des staatlichen Hochbaus in Bremen haben sich seit 2011 erneut gewandelt und eine Überarbeitung der RL-Bau ist notwendig. Als Ergebnis aus dem ressortübergreifenden Projekt Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung (NdAW), wurde die Verwaltung der Senatorin für Finanzen am 20.04.2015 durch die hiermit befasste Staatsräterunde beauftragt, die RL Bau mit Ausgabedatum 2011 unter anderem auch im Hinblick auf die Ergebnisse der Teilprojekte A1, A2 (und B16) vom NdAW zu überarbeiten. Der Schwerpunkt wurde u.a. auf die Verbesserung der Steuerung des Immobilienmanagements gelegt, insbesondere auf die Bedarfsplanung zugunsten einer insgesamt kürzeren Laufzeit der Baumaßnahme. Weitere Bedarfe wurden im Bereich des derzeitigen Verfahrens in der Bauablaufsteuerung identifiziert. Hier geht es in erster Linie darum, Entscheidungswege im Prüfungs- und Genehmigungsverfahren zu verkürzen und die Verlässlichkeit und damit die Kostensicherheit in der Planungsphase zu erhöhen. Diese Punkte können erst durch eine Anpassung der RL Bau in die Steuerung implementiert werden. Zudem sollten Erlasse des Bundes zum Thema „Nachhaltiges Bauen“ im Land Bremen umgesetzt werden, wofür eine entsprechende Anpassung der RL Bau ebenfalls sinnvoll ist.

Hierfür sollte eine Senatsarbeitsgruppe gebildet werden.

B. Lösung

Seit 2015 tagt diese Senatsarbeitsgruppe (SAG) unter der Federführung der Senatorin für Finanzen bzgl. der Novellierung der RL-Bau 2011. Die Teilnehmer der SAG waren bauende Ressorts und bauende Einheiten des Liegenschaftswesen, der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senator für Kultur, die Senatorin für Kinder und Bildung, der Senator für Justiz und Verfassung, der Senator für Inneres, die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, Immobilien Bremen AöR sowie Umweltbetrieb

Bremen. Nach zahlreichen Diskussionsrunden wurde im Frühjahr 2017 ein Zwischenstand erreicht.

Aufgrund personeller Notwendigkeit wurde ein externer Berater beauftragt, um den vorgenannten Zwischenstand im Zusammenwirken mit der Senatsarbeitsgruppe zu überarbeiten und in einen konsistenten Entwurf einer Endfassung für eine neue RLBau 2018 zu bringen. Diese Arbeiten sind jetzt beendet, die SAG hat sich auf die hier vorgelegte Fassung einvernehmlich verständigt.

Die Beteiligung des Rechnungshofs nach § 103 LHO ist erfolgt. (s. u. E.)

Wesentliche Änderungen im Entwurf einer RL Bau 2018 sind:

- **Überarbeitung der Bedarfsplanung - Intensivierung der ersten Planungsphase zugunsten einer kürzeren Laufzeit der Baumaßnahme**

Eine professionelle Bedarfsplanung verkürzt Planungs- und Bauzeiten, erhöht die Kostensicherheit und sorgt für klare Verantwortlichkeiten im Planungsprozess. Die Formulierungen des Textbausteins sind abgeleitet aus der DIN 18205 Bedarfsplanung und den Statements des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO) zu diesem Thema. Sie beschreiben das Verfahren und zählen beispielhaft auf, welche Themen im Einzelfall zu bearbeiten sind. Es ist klarzustellen, dass künftig für jedes Projekt eine Bedarfsplanung zu erstellen ist, wobei im Einzelfall geringere oder höhere Bearbeitungstiefen erforderlich sind.

- **Einführung einer Wertgrenze zur Verfahrenserleichterung: erweiterte ES-Bau**

Als Wertgrenze, unterhalb derer ausschließlich eine erweiterte ES-Bau mit Kostenberechnung für die Haushaltsaufstellung und Finanzplanung erforderlich ist, werden 3.000.000 EUR Gesamtbaukosten eingeführt. Damit ist unterhalb dieser Grenze eine deutliche Verfahrenserleichterung möglich: Nach Auswertung von statistischen Daten über Baumaßnahmen bei IB zwischen 2009 und 2017 ergab sich, dass bei einer Kostengrenze von 3.000.000 EUR Gesamtkosten ca. 29 % des Umsatzvolumens unter die vereinfachten Regeln der erweiterten ES-Bau fallen würden. Nach der Stückzahl der Maßnahmen wären es ca. 77 % aller Maßnahmen, die vereinfacht abgewickelt werden würden. Infolge dieser Relation wird im Interesse der Verfahrensbeschleunigung die genannte Wertgrenze auf 3.000.000 EUR gesetzt..

Die erweiterte ES-Bau wird dann um die Bestandteile der EW-Bau erweitert, die für eine Baureife erforderlich sind. Damit wird im Unterschwellenbereich (bis zu einem Gesamtkostenvolumen von 3.000.000 EUR ein Prüfungs- und Genehmigungsschritt eingespart, was den Projektablauf beschleunigt.

- **Haushaltstechnische Verfahren bei der Anmeldung von Maßnahmen zum Finanzplan und zum Haushaltsplan.**

Zur Anmeldung von Baumaßnahmen zum Finanzplan ist die Vorlage einer ES-Bau mit einer Kostenschätzung nach Lph 2 HOAI statt einer Kostenannahme erforderlich. Eine Anmeldung zum Haushaltsplan kann nur noch mit einer EW-Bau oder einer erweiterten ES-Bau mit Kostenberechnung nach Lph 3 HOAI erfolgen. Für zeitkritische Baumaßnahmen ist es möglich, bei Nichtvorliegen der ES-Bau / erweiterten ES-Bau im Ausnahmefall auf Grundlage einer Kostenannahme eine Aufnahme in Finanzplan / maßnahmenbezogener Investitionsplanung herbeizuführen, die Planungsmittel jedoch gesperrt werden. Gleiches bei nichtvorliegen der EW-Bau / erweiterten ES-Bau, wo ebenfalls im Ausnahmefall eine Aufnahme in den Haushaltsplan erfolgen kann, die Baukosten jedoch ebenfalls gesperrt werden.

- **Die Begrifflichkeiten und Ablaufstrukturen in der Verwaltung sowie zahlreiche redaktionelle oder begriffliche Änderungen wurden durchgeführt.**

Referenzen auf zwischenzeitlich aufgehobene Gesetze und Verwaltungsvorschriften waren aus dem Text zu eliminieren. Ebenso zu aktualisieren war das Formularwesen, da sich die referenzierten Formulare im Bundes- und Landes- bzw. Kommunalbau teilweise geändert haben. Einige Ressortbezeichnungen haben sich geändert. Es wurde angestrebt, neutrale Bezeichnungen zu wählen, so z.B: "für Energie, Bauwesen und Städtebau zuständiges Ressort". Die wesentlichen Prozesse der RLBau 2018 sind als Flussdiagramme visualisiert

- **Flächendeckendes Portfoliomanagement und Einführung eines Risikomanagements**

Ein Portfoliomanagement wird für die unterschiedlichen Eigentümer verbindlich. Dies wird den Prozess der Bedarfsdeckung im Bestand deutlich erleichtern. Die Ableitung von Kennzahlen und Flächenkosten ergibt in Verbindung mit den Ausgangsgrößen der inhaltlichen Fachplanung zu zukünftigen Flächenbedarfen die Grundlage der strategischen mittel- und langfristigen Investitionsplanungen der jeweiligen

Fachressorts.

- **Einführung Abschnitt Straßen- und Brückenbau und Abschnitt Tiefbau (eingeschlossen Wasserbau, Häfen und Küstenschutz , Freianlagen sowie sonstige Verkehrsanlagen)**

Die Bereiche Straßen-, Brücken- und Tiefbau, eingeschlossen Wasserbau, Häfen und Küstenschutz, Freianlagen sowie sonstige Verkehrsanlagen waren in der bisherigen RLBau 2011 nur in wenigen Ansätzen vorhanden. In der Neufassung sind hierfür zwei eigene Abschnitte eingefügt, in denen die dort geltenden Verfahrensregeln festgeschrieben werden.

- **Zuständigkeiten/ Beschreibung der Prüftätigkeiten von Zuwendungsmaßnahmen**
In der RLBau 2011 lag die schwerpunktmäßige Ausrichtung des Abschnitts auf Zuwendungen im Hochbau. Eine Übersicht der Bremen weit tätigen Prüfinstanzen für verschiedene Produktgruppen ist neu eingefügt und die Beschreibung der Prüftätigkeiten in den Phasen der Planung und Durchführung ist verallgemeinert. Damit können sich alle genannten Prüfinstanzen an diesen Vorgaben orientieren.

- **Auswirkungen auf gewerbliche Investitionsförderungen im Rahmen des Landesinvestitionsförderprogramms (LIP 2014)**

Für die gewerbliche Investitionsförderung im Rahmen des LIP, darunter fallen auch Förderungen der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) wird von den Ressorts SWAH und SF unter Beteiligung des Rechnungshofs zurzeit die Regularien einer von der RL Bau abweichenden Verwaltungsvereinbarung geprüft. Dabei sollen neben der Förderpraxis der anderen Bundesländer auch die Besonderheiten der Zuwendungsempfänger (private Unternehmen, überwiegend KMU), der Anteil der Förderung an den Gesamtkosten (hier weit unterhalb von 50 %), die Höhe der Zuwendungen sowie die Bedeutung des Einzelfalls Berücksichtigung finden. Eine entsprechende Vereinbarung soll bis Ende des Jahres 2018 abgeschlossen werden.

In der Anlage 2 sind die Veränderungen zur RL-Bau 2011 als Synopse zur RL-Bau 2018 mit Begründung ausführlich dargelegt.

Durch neue Regelungen der RLBau sollen der Senat und die Fachdeputationen grundsätzlich

nach Vorliegen der ES-Bau mit der gesamten Maßnahme befasst und deren Zustimmung zur Realisierung eingeholt werden. Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Kostenberechnung – sondern nur eine Kostenschätzung – vorliegt, soll dem Senat nach Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses die auf Grundlage der Kostenberechnung tatsächliche Höhe der freigegeben Baukosten für die einzelnen Baumaßnahmen vierteljährlich durch die Senatorin für Finanzen berichtet werden. Wenn es zwischen Kostenschätzung und Kostenberechnung keine wesentlichen Abweichungen gibt, erfolgt die Freigabe der Baukosten auf der Grundlage der bereits erfolgten Zustimmung durch Senat und Fachdeputationen zu der jeweiligen Maßnahme. Die Senatorin für Finanzen holt unverzüglich ohne weitere Befassung des Senats und der Fachdeputationen die haushaltsrechtliche Zustimmung der Haushalts- und Finanzausschüsse ein und berichtet dem Senat wie vorgesehen.

C. Alternativen

werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Vorlage selbst hat keine finanziellen, personalwirtschaftlichen oder genderspezifischen Auswirkungen.

Die Anpassung der RLBau zielt aber darauf ab, eine Verbesserung der Steuerung öffentlicher Bauvorhaben zu erzielen. Es wird davon ausgegangen, dass die Verkürzung der Planungs- und Entscheidungsphasen zu Ersparnissen führen. Die absolute Summe ist abhängig von dem jeweiligen Bauvolumen. Da komplexe Baumaßnahmen durchschnittlich 4-5 Jahre laufen, sind die Effekte dementsprechend prinzipiell erst mittelfristig monetär bewertbar.

Gender-Prüfung

Die Maßnahme (Neufassung einer Verwaltungsvorschrift über die Ablauforganisation) betrifft Männer und Frauen jeweils unmittelbar und in gleicher Weise. Eine Gender-Relevanz ist nicht zu erkennen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist allen Senatsressorts und der Senatskanzlei abgestimmt.

Die überarbeitete Verwaltungsvorschrift Anlage 1 wurde mit dem Landesrechnungshof gem. § 103 LHO auf dessen Wunsch hin auf dem Schriftweg erörtert. Das Originalschreiben des Rechnungshofs ist in Anlage 3 beigefügt. Eine Bewertung zu den Anregungen des Rechnungshofes ist in Anlage 4 dokumentiert. Daraus ergibt sich, dass zahlreiche

Anregungen berücksichtigt wurden. Die Anregungen des Rechnungshofs, denen nicht entsprochen werden soll, sind dort ebenfalls kenntlich gemacht.

Der Vorschlag des Rechnungshofs nach einem grundsätzlich anderen Vorgehen (Übernahme der RBBau des Bundes) wurde mit der Weiterführung des Projektes bereits Anfang 2017 zurückgewiesen, insbesondere da unklar ist, welchen Aufwand die Anpassung der RBBau des Bundes an die Belange eines Stadtstaates erfordern würde. Zudem wäre die parallele Führung der Regelungen für den Straßenbau und den Tiefbau erforderlich, die in der RBBau des Bundes nicht enthalten sind. Auch die anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie keine andere große Kommune in Deutschland haben die RBBau des Bundes für ihre Hochbauangelegenheiten eingeführt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung durch den Senat ist die Vorlage für eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage die RLBau 2018.
2. Der Senat bittet den Senator für Wirtschaft Arbeit und Häfen sowie den Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, die RLBau 2018 der zuständigen Fachdeputation zur Zustimmung vorzulegen.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen die RLBau 2018 dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Zustimmung vorzulegen.
4. Die Senatorin für Finanzen wird ermächtigt, bei Änderungen von bremischen Gesetzen und Verwaltungsvorschriften oder Gesetzen und Verwaltungsvorschriften Dritter, auf die im Text der RLBau referenziert wird, die RLBau ohne Beteiligung des Senats regelmäßig - mindestens aber jährlich inhaltsgleich anzupassen und diese Änderungen in der Verwaltung bekanntzumachen. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, nach spätestens drei Jahren dem Senat über die Erfahrungen mit der neuen RL Bau zu berichten.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, die novellierte Richtlinie bei den unmittelbaren und mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen der FHB mit eigenen Grundstücken

(im Betriebsvermögen) einzuführen soweit rechtlich und wirtschaftlich vertretbar und hierzu entsprechende Gesellschafter-/Trägerbeschlüsse herbeizuführen.

Sofern künftig weitere unmittelbare oder mittelbare Mehrheitsbeteiligungen der FHB eigene Grundstücke (im Betriebsvermögen) halten, bittet der Senat die Senatorin für Finanzen im Einvernehmen mit den zuständigen Fachressorts, die novellierte Richtlinie bei diesen ebenfalls verbindlich einzuführen und hierzu entsprechende Gesellschafter-/Trägerbeschlüsse herbeizuführen.

6. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, rechtzeitig zum nächsten Doppelhaushalt einen Vorschlag zur Einrichtung eines Bauprogrammes für Schul- und Kita-Bauten vorzulegen, um die weiterhin gebotene Verfahrensbeschleunigung für innerhalb eines Haushaltsjahres sich konkretisierende Baumaßnahmen zu sichern.

7. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, ihm vierteljährlich über die vom Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen Mittelfreigaben der Baukosten zu berichten.

8. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen und den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ressorts und dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen zur Wahrung der Belange der gewerblichen Investitionsförderung im Rahmen des LIP 2014 abzuschließen und spätestens im ersten Quartal 2019 über den Abschluss zu berichten.

Anlagen:

1. RLBau 2018
2. Begründung und Synopse RLBau 2011 zu RLBau 2018 Ziff. A - D1, E – G
3. Bericht des RH zur Novellierung der RLBau 2011
4. Stellungnahme zum Schreiben des RH vom 13.02.18

Die Mustervorlagen sowie die Leitfäden und Arbeitshilfen der RL Bau sind dieser Vorlage wegen ihres Umfangs nicht beigefügt.