

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Stadtentwicklungsausschuss	10.11.2016
Betriebsausschuss Gebäudewirtschaft	12.12.2016

Optimierung kommunaler Bauprojekte

Mit Anfrage AN/1284/2016 vom 25.07.2016 zur Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses am 15.09.2016 bittet die Fraktion Die Linke um Beantwortung der nachfolgenden Fragen:

- 1) War die Stadt Köln im Hauptausschuss des Städtetags an der Erstellung des Positionspapiers beteiligt und bekennt sich zu den darin formulierten Grundsätzen?
- 2) Reformkommission und Städtetag fordern, Baukompetenz in der Verwaltung aufzubauen und die Bauherrenfunktion im Sinne einer echten Bauverwaltung mit Hochbauamt und Tiefbauamt zu stärken. Die Stadt müsse demnach in der Lage sein, 40% der in der HOAI niedergelegten Leistungen selbst zu erbringen; und sei es nur, um bei der Vergabe dieser Leistungen an Dritte, Organisation und Abläufe kompetent planen und kontrollieren zu können. Die fehlende Bauherrenkompetenz bei den städtischen Bühnen oder die Unterbesetzung der Gebäudewirtschaft im Hinblick auf die notwendigen Schulsanierungen geben beredtes Zeugnis von der Sinnhaftigkeit dieser Empfehlung.
Bekannt sich die Verwaltung zum Aufbau von Baukompetenz im Rahmen einer „echten“ Bauverwaltung und welche konkreten Schritte sind hierzu geplant (z.B. zur Erhöhung der Arbeitsplatzattraktivität in der Gebäudewirtschaft)?
- 3) Eine Studie von Roland Berger zu milliardenschweren Bauprojekten weltweit zeigt, dass die Kosten den Kostenrahmen durchschnittlich um 55 % übersteigen. Ähnliche Tendenzen zeigen auch die größeren Bauprojekte auf kommunaler Ebene. Hauptgrund dafür ist die baubegleitende Planung. Zu diesem Ergebnis kommt die „Reformkommission Bau von Großprojekten“. Sie empfiehlt der öffentlichen Hand, die Planung für ein Bauprojekt erst zu beauftragen, wenn eine umfassende Bedarfsanalyse des Nutzers vorliegt. Darüber hinaus empfiehlt sie, Mittel für den Bau und damit den Baustart erst freizugeben, wenn die komplette Planung bis einschließlich zur Ausführungsplanung in Leistungsphase 5 abgeschlossen ist. Erst auf dieser Basis sei eine belastbare Termin- und Kostenprognose möglich. Das gelte auch für ein effizientes Risikomanagement. Erst auf Basis einer abgeschlossenen Planung können Baurisiken angemessen bewertet und je nach Eintrittswahrscheinlichkeit in den Haushalt eingepreist werden. Teilt die Verwaltung diese Sicht und plant sie, bei künftigen Bauprojekten die beschriebene Abfolge der Planungsphasen verbindlich zu installieren und Baukosten erst nach Abschluss der Ausführungsplanung freizugeben? Welche Unterschiede macht die Verwaltung hier bei Neubauvorhaben und beim Bauen im Bestand?
- 4) In der Beschaffung führt die Fixierung auf das kostengünstigste Angebot zu selbstzerstörerischen Kampfangeboten seitens der Auftragnehmer*innen, zur Spekulation auf teure Nachträge und dadurch zu Misstrauen auf der Baustelle. Statt des günstigsten Angebots muss die Stadt das wirtschaftlichste Angebot wählen.

Plant die Verwaltung, dieses Vorgehen in VOF-/VOL-Verfahren zur Regel zu machen? Ist die Verwaltung bereit, den möglichen Ausfall eines Schlüsselgewerks und eine entsprechend langwierige Neuausschreibung von vorneherein in der Rahmentermin- und Kostenplanung zu berücksichtigen?

- 5) Als „Problemzone“ in Großprojekten erweist sich immer wieder die Leistungsphase 5. Hier rächen sich billige Kampfangbote in besonderem Maße. Hauptproblem ist die besondere Aufgabenfülle in dieser Phase: Fachplanung, Bauleitung und Prüfung von Montageplänen Dritter. Es gibt nur wenige Unternehmen, die dieser Aufgabenfülle bei großvolumigen Projekten hinsichtlich Fachkompetenz und/oder Personaldecke gerecht werden können. Starke Planungsbüros sind häufig schwach in der Bauleitung, und Unternehmen mit Baustellenkompetenz sind nicht so stark in der Planung. Deswegen empfiehlt sich bei sehr komplexen Projekten, die Aufgaben getrennt auszuschreiben: z.B. Planung Haustechnik, Bauleitung Haustechnik und externe Prüfung der Planungen. Diese getrennte Ausschreibung erfordert natürlich flankierende Verantwortlichkeiten im Controlling und in der Projektsteuerung.
Plant die Verwaltung, dieses Vorgehen zur Regel zu machen?

Die Verwaltung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

- 1) Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat dem Positionspapier des Netzwerkes Kommunalen Hochbau anlässlich des Berichtes der Reformkommission Bau von Großprojekten zugestimmt. An der Erstellung dieses Positionspapieres war die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln durch ihre geschäftsführende Betriebsleiterin beteiligt und bekennt sich demzufolge zu diesen Grundsätzen.
- 2) Aktuell liegt die Eigenleistungsquote der Gebäudewirtschaft bei HOAI-Leistungen zwischen 30 und 40 % (projektbezogen). Allerdings ist die Gewinnung von qualifiziertem technischem Personal nach wie vor sehr problematisch. Im Vergleich zu anderen öffentlichen Arbeitgebern (z. B. Landesbetrieben) bietet die Stadt Köln relativ niedrigere Vergütungen an, was u. a. die langfristige Personalentwicklung wesentlich erschwert.

Eine Konjunkturumfrage der Bayrischen Ingenieurkammer-Bau aus 2015 zeigt: Der Ingenieurmangel am Bau verschärft sich weiter. Demnach haben 63 % der privaten Ingenieurbüros Probleme, ihre Stellen zu besetzen. Am meisten gefragt sind derzeit Diplom-Ingenieure mit Fachhochschulabschluss.

Für die Gebäudewirtschaft ist es erforderlich geworden, deutlich aktiver als bisher direktere Wege der Personalakquise zu beschreiten. So ist beispielsweise die Entwicklung eines aktiven Kooperationsmodells zwischen der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln und der Technischen Hochschule Köln, Institut für Technische Gebäudeausrüstung ein logischer Schritt gewesen (Ratsbeschluss vom 15.12.2015 – 3069/2015). Die Gebäudewirtschaft stellt Praktikumsplätze und Fallstudien für Semesterarbeiten zur Verfügung und bietet Themen für Bachelor- und/ oder Masterarbeiten an. Hierbei bekommen die Studierenden frühzeitig einen anschaulichen Praxisbezug und ferner lernen sie sehr früh die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln als interessanten Arbeitgeber kennen.

- 3) Die Verwaltung teilt die Ansicht, Bedarfsermittlung und Planungsphase so zu qualifizieren, dass erforderliche Finanzmittel für die Herstellung von Bauvorhaben auf Grundlage einer belastbaren Entwurfs- oder Ausführungsplanung freigegeben werden. Zudem ist ein Schwerpunkt auf intelligente Projektstrukturen zu legen, die sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen lassen:
 - Frühzeitige Implementierung des Projektteams
 - Klare Rollendefinition
 - Entscheidungshoheit des Projektmanagements
 - Ausreichend Zeit für die „Planung der Planung“

- Einvernehmliche Definition des Bausolls
- Stringentes Änderungsmanagement

Das Schaffen und Erhalten solcher Strukturen wird durch die bereits oben erwähnten Personalgewinnungs- und Erhaltungsschwierigkeiten erschwert. Ferner ist insbesondere der Schulbauprozess dadurch gekennzeichnet, dass eine Vielzahl von Interessen- und Anspruchsgruppen (Stakeholder) Einfluss nehmen, was sich beispielsweise auf die Definition des Bausolls auswirken kann.

Obiges gilt im Wesentlichen gleichermaßen für Neubauvorhaben wie für das Bauen im Bestand.

- 4) Das aktuelle Preisrecht sieht bereits vor, die Option des wirtschaftlichsten Angebots wählen zu können. In der Praxis hat sich jedoch als schwierig herausgestellt, die Qualitätsunterschiede im Angebot so exakt zu beschreiben und zu begründen, dass sie konkret messbar und in einem ggf. folgenden Rechtsstreit unangreifbar sind. Da der Ausschluss eines Mindestbietenden rechtsfähig begründet sein muss, bedarf es in diesem Fall qualifizierter rechtlicher Begleitung, um dieses Vorgehen sukzessive rechtssicher auszugestalten und von der gängigen Praxis, dem billigsten Bieter den Zuschlag zu erteilen, abzukommen.

Störungen beispielsweise im Sinne von ausfallenden Gewerken sind nicht vorhersehbar und insofern ist der Baubetrieb nur störungsfrei planbar. Allenfalls denkbar ist die Berücksichtigung eines allgemeinen zeitlichen Puffers, der lediglich eine Wirkung auf den Endtermin entfalten könnte.

- 5) Die fachliche Orientierung und hohe Spezialisierung sowohl von Planung, als auch von Bauausführung wird als signifikant unterschiedlich verstanden. Das Erstellen der Vorgaben auf der einen, das Erfüllen der Vorgaben auf der anderen Seite gelten als Tätigkeitsfelder mit jeweils eigenem Anspruch auf selbstständigen Status, insofern könnte eine Rollenteilung aus fachlicher Sicht begründet werden. Die Verbindung von Planung und Ausführung wird aus Gründen befürwortet, die vor allem der Rationalisierung und Vereinfachung zuzuordnen sind. Die Nutzung der Möglichkeiten zu rationeller Selbstorganisation beim beauftragten Unternehmer einhergehend mit einer Entlastung des Bauherrn ist ebenfalls eine in Betracht zu ziehende Alternative.

Das ist – sicher etwas verkürzt – der offizielle Diskurs. Das Dilemma besteht also darin, dass man einerseits die Einfachheit und Verlässlichkeit des Planens und Bauens "aus einer Hand" nicht aufgeben will und andererseits eine komplexe Projektstruktur in Kauf nehmen muss.

Beim Bauen im Bestand, einem wachsenden Teil der Bautätigkeit, ist die Trennung von Planung und Ausführung relativiert durch die Notwendigkeit, Planungsentscheidungen erst während der Ausführungsphase zu treffen oder sie zu revidieren – also die laufende gegenseitige Beeinflussung von Planung und Ausführung.

Festzustellen ist aber in jedem Fall, dass die Kommunikation zwischen Planern und Ausführenden ausschlaggebend für den Erfolg eines Bauprojektes ist.

Gez. Höing