

Antrag

des Abg. Frank Bonath u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Nachtragsmanagement von Projekten bei landeseigenen Liegenschaften

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sich die Stellenanzahl der landeseigenen Bauverwaltung seit 2011 entwickelt hat;
2. wie hoch der Anteil von fremdvergebenen Architekten- und Ingenieurdienstleistungen bei den Projekten der Landesbauverwaltung ist;
3. welche Hauptursachen sie für die Notwendigkeit von Nachträgen sieht;
4. wie die landeseigene Bauverwaltung auf eine möglichst geringe Zahl von Nachträgen hinwirkt;
5. welche Maßnahmen sie zur Vermeidung von Nachträgen ergriffen hat;
6. welche Maßnahmen sie zur Qualitätssicherung im Nachtragsmanagement ergriffen hat;
7. welche personalwirtschaftlichen Maßnahmen sie in quantitativer und qualitativer Hinsicht bereits ergriffen hat;
8. welche weiteren Maßnahmen geplant sind;
9. wie die VOB-konforme Ausschreibung und Vergabe sichergestellt wird;

10. ob sich der eingeführte Gesprächsleitfaden bewährt hat;
11. wie die Einhaltung der Vorgaben des Gesprächsleitfadens sichergestellt wird;
12. wie der Umsetzungsstand der in der Stellungnahme zur Denkschrift 2020 in Aussicht gestellten IT-Unterstützung sowie der Einrichtung einer Kompetenzstelle ist.

6.8.2021

Bonath, Fischer, Brauer, Haag, Heitlinger, Hoher, Goll,
Dr. Jung, Reith, Trauschel, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Die FDP/DVP-Fraktion hatten Berichte über Versäumnisse im Planungs- und Nachtragsmanagement des Landesamts für Vermögen und Bau erreicht. Der Rechnungshof veröffentlichte in seiner Denkschrift 2020 einen Beitrag hierzu (vgl. Mitteilung des Rechnungshofs – Drucksache 16/8417). Diese Anfrage dient der Beleuchtung der aktuellen Situation.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 25. August 2021 Nr. FM4-3315-25/1 nimmt das Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie sich die Stellenanzahl der landeseigenen Bauverwaltung seit 2011 entwickelt hat;*
- 2. wie hoch der Anteil von fremdvergebenen Architekten- und Ingenieurdienstleistungen bei den Projekten der Landesbauverwaltung ist;*

Zu 1. und 2.:

Die Stellen im Baumanagement sind von rd. 780 im Jahr 2011 auf rd. 960 im Jahr 2021 angestiegen. Der Anteil der Leistungen freiberuflich tätiger Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren gemessen an den Planungs- und Beratungsleistungen entsprechend den Leistungsbildern der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) beträgt für das Jahr 2020 rd. 82,5 %. Sowohl der Anstieg der Personalstellen als auch der Anteil der Vergabe von Planungs- und Beratungsleistungen hängen mit der Erhöhung des Bauhaushaltes in den letzten Jahren zusammen. Das vom Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg umgesetzte Bauausgabevolumen hat sich seit dem Jahr 2008 von rd. 500 Millionen Euro auf rd. 1 Milliarde Euro im Jahr 2020 nahezu verdoppelt. Darunter fallen die verstärkte Instandhaltung, Sanierung und energetische Optimierung von Landesgebäuden. Darüber hinaus werden auch Neubauten und Erweiterungen beispielsweise im Hochschulbereich, bei Universitätskliniken, für Polizei oder Justiz umgesetzt.

3. welche Hauptursachen sie für die Notwendigkeit von Nachträgen sieht;

Zu 3.:

Wesentliche Ursachen für Nachträge sind Unwägbarkeiten und Risiken im Baugrund und bei Sanierungen in der vorhandenen Bausubstanz, die trotz intensiver Sichtprüfungen erst im Zuge der Baudurchführung zu Tage treten.

Im Rahmen der Grundlagenermittlung, Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen werden in der Regel Voruntersuchungen der Bausubstanz und des Baugrunds durchgeführt, soweit der Gebäudebetrieb, der Belegungszustand und die Zugänglichkeit von Bauteilen und Konstruktionen sowie des Baugrunds dies zulassen. Trotz größter Sorgfalt und umfangreichen Voruntersuchungen lassen sich versteckte Risiken in der bestehenden Bausubstanz und im Baugrund nicht komplett ausschließen. Ein weiterer Nachtragsschwerpunkt liegt in Planungsänderungen, die aufgrund geänderter technischer Vorgaben und Richtlinien oder infolge von unabwiesbaren Nutzerwünschen während des Planungs- und Bauprozesses erforderlich werden.

Darüber hinaus unterliegen Bauvorhaben Einflüssen wie Witterung, verspätete Erteilung von Genehmigungen, erhöhten Submissionsergebnissen oder ausbleibenden Angebotsabgaben sowie Konkurse oder Schlechtleistungen von beauftragten Firmen. Das alles kann zu Störungen im geplanten Bauablauf führen und so Nachträge aus verlängerter Bauzeit nach sich ziehen. Aktuell können sich Lieferengpässe bei Materialien und die angespannte Personalsituation im Baugewerbe, welche sich durch ausgeschöpfte Kapazitäten, Fachkräftemangel sowie ein nachlassendes Interesse an öffentlichen Aufträgen bei den Baufirmen zeigt, negativ auf die Abwicklung von Baumaßnahmen auswirken. Hieraus kann sich ein Verzug in der Baudurchführung ergeben, der wiederum häufig zu Bauzeitnachträgen führt.

4. wie die landeseigene Bauverwaltung auf eine möglichst geringe Zahl von Nachträgen hinwirkt;

5. welche Maßnahmen sie zur Vermeidung von Nachträgen ergriffen hat;

Zu 4. und 5.:

Nachträge entstehen grundsätzlich dort, wo die Ausführung der Bauleistungen von der Planung und den ausgeschriebenen Leistungen abweicht. Eine Verringerung von Nachtragsforderungen kann somit insbesondere bereits durch eine gründliche Planung und das Vermeiden von nutzerbedingten Änderungen während der Planungs- und Bauphase erreicht werden. Die Aufnahme einer Großen Baumaßnahme im Staatshaushaltsplan setzt deshalb voraus, dass zu einem Stichtag die haushaltsreife Planung mit einer belastbaren Kostenberechnung i. d. R. auf Grundlage der Entwurfsplanung gemäß HOAI vorliegt.

Mit den zum Staatshaushaltsplan 2020/2021 neu eingeführten sogenannten Top-Projekten – Baumaßnahmen mit exponierter Sichtbarkeit, hoher städtebaulicher Relevanz, komplexen Sondernutzungen oder Unikate – wurde die Kostensteuerung der Baumaßnahmen im Staatlichen Hochbau mit folgenden Maßnahmen weiter optimiert.

- Der Landtag entscheidet bei technisch komplexen und somit nachtragsanfälligen Maßnahmen mit besonderen Anforderungen (Top-Projekte) zweimal – das erste Mal bei der Etatisierung der Planungskosten (E1: Bedarfsentscheidung) und das zweite Mal, wenn nach vertiefter Planung Baukosten in den Haushalt eingestellt werden (E2: Bauentscheidung). Durch die vertiefte Planung zum Zeitpunkt der Bauentscheidung wird die Planungs- und Kostensicherheit erhöht.

- Die Kompetenzen des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg werden in den Bereichen Qualitätssicherung der Planung und Nachtragsmanagement gestärkt.
- Bei den staatlichen Bauprojekten wird die digitale Planungsmethode „Building Information Modeling (BIM)“ künftig deutlich verstärkt eingesetzt mit dem Ziel einer umfassenden Nutzung. Mit dem Einsatz von BIM können insbesondere durch Visualisierungen und genauere Mengen- und Kostendaten Projekt- ablaufstörungen reduziert und gleichzeitig die Kostensicherheit erhöht werden.

Zudem werden wesentliche Änderungswünsche des Nutzers nach Veranschlagung eines Bauvorhabens im Staatshaushaltsplan restriktiv gehandhabt und nur in unabwiesbaren Fällen und mit Einverständnis des zu beteiligenden Nutzerressorts akzeptiert.

6. welche Maßnahmen sie zur Qualitätssicherung im Nachtragsmanagement ergriffen hat;

Zu 6.:

Für den Bereich des Bauvertragsrechts (VOB/B) werden regelmäßig (mehrmals pro Jahr) Fortbildungsveranstaltungen für alle Beschäftigten der Fachabteilungen der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg beispielsweise unter dem Titel „Nachtragsprüfung und -vereinbarung nach VOB/B“ einschließlich entsprechender Schulungsunterlagen angeboten. Diese Fortbildungsveranstaltungen sind von der Architektenkammer Baden-Württemberg anerkannt und zertifiziert. Das Thema Nachtragsmanagement ist in den Einführungsschulungen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter implementiert. In Dienstbesprechungen und Fachtagungen wird das Nachtragsmanagement gezielt thematisiert und damit ein interner sowie externer Erfahrungsaustausch intensiviert.

7. welche personalwirtschaftlichen Maßnahmen sie in quantitativer und qualitativer Hinsicht bereits ergriffen hat;

8. welche weiteren Maßnahmen geplant sind;

Zu 7. und 8.:

Das Nachtragsmanagement erfordert fundierte rechtliche und betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie ein breit gefächertes Wissen in vielen Bereichen. Für ein qualitativ hohes Nachtragsmanagement sind spezielle Kenntnisse der Beschäftigten notwendig. In der Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg wurde zur Sicherstellung hoher Fachkompetenz im Referat Vergabe und Recht das Sachgebiet Nachtragsmanagement in fachlich interdisziplinärer Besetzung eingerichtet. Das Sachgebiet berät bei Nachtragsangelegenheiten, bei denen auf operativer Ebene keine Lösung gefunden werden kann oder Unklarheiten bestehen. In der Beamtenausbildung des höheren und gehobenen bautechnischen Dienstes soll das Thema Nachtragsmanagement noch vertiefter behandelt werden.

9. wie die VOB-konforme Ausschreibung und Vergabe sichergestellt wird;

Zu 9.:

Das Vergabe- und Vertragshandbuch (VHB) stellt eine bundesweit eingeführte Handlungsanleitung zur Sicherstellung der VOB-konformen Ausschreibung und Vergabe dar. Die Vorgaben des VHB einschließlich der darin enthaltenen Verfahrens- und Vertragsmuster sind in das eingeführte E-Vergabe-System integriert worden, sodass durch einen IT-gestützten Workflow die Anwendung des VHB sowie die Einhaltung der VOB/A sichergestellt ist.

Für den Bereich VOB/A werden außerdem regelmäßig (mehrmals pro Jahr) Fortbildungsveranstaltungen für alle Beschäftigten der Fachabteilungen der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung z. B. unter dem Titel „Qualitätssicherung bei Leistungsverzeichnissen“ und „Grundlagen der Angebotskalkulation“ einschließlich entsprechender Schulungsunterlagen angeboten. Diese Fortbildungsveranstaltungen sind von der Architektenkammer Baden-Württemberg anerkannt und zertifiziert.

10. ob sich der eingeführte Gesprächsleitfaden bewährt hat;

11. wie die Einhaltung der Vorgaben des Gesprächsleitfadens sichergestellt wird;

Zu 10. und 11.:

Der Gesprächsleitfaden zur Einweisung der freiberuflich tätigen Architekten und Architektinnen sowie Ingenieuren und Ingenieurinnen zu den Themen Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung hat sich in der Praxis bewährt. Um die VOB-konforme Vergabe- und Vertragsabwicklung sicherzustellen ist es notwendig, nicht nur die eigenen Beschäftigten, sondern auch die freiberuflichen Planungsbüros, die für das Land arbeiten, mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und Arbeitsmitteln des Landes vertraut zu machen. Mit Erreichen der Ausschreibungsreife der Planung dient der Gesprächsleitfaden als Tischvorlage für das gesamte Projektteam, z. B. zur Abstimmung der weiteren Schritte für die Auftragsvergaben und Klärung der vertraglichen Schnittstellen im Projekt.

Der Gesprächsleitfaden fasst die Vorgaben des verbindlich eingeführten Vergabehandbuchs (VHB) praxisbezogen zusammen. Diese Vorgaben sind ebenfalls in der E-Vergabe-Software zur Abwicklung und Dokumentation der Ausschreibungsverfahren umgesetzt. Der Gesprächsleitfaden wird regelmäßig auf Aktualisierungsbedarf aufgrund von möglichen Änderungen der Vorgaben der VOB bzw. des Vergabehandbuchs oder der einschlägigen Rechtsprechung hin überprüft und entsprechend fortgeschrieben.

12. wie der Umsetzungsstand der in der Stellungnahme zur Denkschrift 2020 in Aussicht gestellten IT-Unterstützung sowie der Einrichtung einer Kompetenzstelle ist.

Zu 12.:

Mit dem eingeführten E-Vergabesystem ist die IT-gestützte Dokumentation der Vereinbarung von Nachträgen bei Baumaßnahmen sichergestellt.

In der Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg wurde im Referat Vergabe und Recht die Kompetenzstelle Nachtragsmanagement eingerichtet.

In Vertretung

Dr. Splett

Staatssekretärin