

Senatsverwaltung für Mobilität,
Verkehr, Klimaschutz und Umwelt
- V AbtL / V C -

Berlin, den 28. Mai 2025
Telefon: 9(0)254 - 7000
9(0)254 - 7400
Lutz.Adam@SenMVKU.berlin.de
Arne.Huhn@SenMVKU.berlin.de

2287

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über die

Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über

Senatskanzlei - G Sen -

Veranschlagung von Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken und Ausnahmeregelung zu den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO

Kapitel 0740 - Tiefbau

Beschlussempfehlung

Der Hauptausschuss nimmt den nachfolgenden Bericht zur Kenntnis und stimmt der vorgeschlagenen Änderung der Veranschlagungspraxis und der Ausnahmeregelung zu den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO für Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken der Abteilung Tiefbau der SenMVKU zu.

Hierzu wird berichtet:

1. Ausgangssituation

Der Zustand der Berliner Infrastruktur und hier insbesondere der Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel, Stützwände) im Land Berlin ist als kritisch einzustufen. Aufgrund von unzureichenden Investitionen in den letzten 30 Jahren hat sich der Zustand kontinuierlich verschlechtert. Erschwerend kommt der Tatbestand hinzu, dass die Bauwerke durch den zunehmenden Verkehr und hier insbesondere den Schwerlastverkehr zusätzlich belastet werden. Das hat nachteilige Auswirkungen auf die Dauerhaftigkeit und damit auf die zu erwartende Lebensdauer der Bauwerke. Die kritische Infrastruktur zeigt einen hohen Instandsetzungs- und Unterhaltungsbedarf auf. Eine Ursache dafür ist darin zu sehen, dass für Brückenbauwerke im Zuge von Verkehrswegen durch immer höhere Transportgewichte und die Zunahme des Schwerlastverkehrs Randbedingungen entstanden sind, die einer Nutzungsänderung gleichkommen. Daraus resultierend wurde das

Vorschriftenwerk (Eurocodes, DIN EN) dahingehend angepasst. Im neuen Vorschriftenwerk verankerte Lastmodelle, die dieser Verkehrsentwicklung Rechnung tragen, führen dazu, dass bestehende Bauwerke über ihre ursprüngliche Tragfähigkeit hinaus verstärkt oder durch Ersatzneubauten ersetzt werden müssen.

Spätestens der unerwartete Einsturz der Carolabrücke in Dresden und die plötzliche Sperrung der Ringbahnbrücke sowie der Brücke an der Wuhlheide haben weitere Defizite nachdrücklich aufgezeigt. Diese sind durch die Wahl der Baustoffe und die zum Zeitpunkt der Errichtung der Bauwerke gültigen, jedoch aus heutiger Sicht unzureichenden Bemessungsvorschriften begründet. Die Verwendung von spannungsrissskorrosionsgefährdetem Spannstahl und Konstruktionsdefizite durch die Ausbildung von Koppelfugen bei Spannbetonbauwerken, der Einsatz von Alkali-Kieselsäuregefährdeten Zuschlagstoffen und das Ermüdungs- und Beulverhalten von Stahlbrücken verschärfen die Problematik drastisch. Gerade in Berlin wurden in den Jahren von 1960-1990 überwiegend Spannbetonkonstruktionen gebaut, bei denen spannungsrissskorrosionsgefährdeter Spannstahl zum Einsatz kam.

Um negative Auswirkungen auf das Land Berlin nachhaltig auszuschließen, die Lebensfähigkeit der Stadt sicherzustellen und die Aufrechterhaltung der zwingend notwendigen Wirtschaftsverkehre zu gewährleisten, müssen notwendige Ersatzneubauten zwingend beschleunigt umgesetzt werden. Der Bund, die anderen Bundesländer und auch das Land Berlin erarbeiten derzeit verschiedene Strategiepläne, Maßnahmenkonzepte und einen entsprechenden Masterplan, der notwendige Maßnahmen, Leistungen, Randbedingungen, Parameter und mögliche Beschleunigungspotenziale aufzeigt, um diese sehr ambitionierte Aufgabe erfüllen zu können. Im Kontext dieses Masterplans werden auch erforderliche gesetzliche Anpassungen im besonderen Fokus stehen. Die aufwändigen Umsetzungsprozesse für Gesetzesänderungen lassen eine kurzfristige Beschleunigung allerdings nicht erwarten.

Im Vorgriff auf den geplanten Masterplan Brücken wird deshalb vorgeschlagen, im untergesetzlichen Bereich umgehend Anpassungen vorzunehmen, um zumindest erste nachhaltige Beschleunigungspotenziale zu erzielen.

2. Beschleunigungspotential

Für Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken (Brücken, Stützwände, Tunnel, Uferwände) wird vorgeschlagen, abweichend zu den bestehenden Regelungen der Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den Ausführungsvorschriften (AV) zu § 24 Landeshaushaltsordnung (LHO) ein beschleunigtes Verfahren zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren umzusetzen und zu evaluieren. Die Ergänzenden Ausführungsvorschriften regeln in Auslegung des § 24 LHO den Prüfumfang von Planungsunterlagen für die Genehmigungs-/Veranschlagungsvoraussetzung von Baumaßnahmen. Gemäß der Vorschrift erfolgt die Prüfung der Unterlagen in Berlin in einem zweistufigen Verfahren, bestehend aus der Prüfung und Genehmigung von Vorplanungsunterlagen (VPU) und Bauplanungsunterlagen (BPU). Mit den einzureichenden VPU wird die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Maßnahme sowie die Zweckmäßigkeit in funktionaler, konstruktiver, technischer, gestalterischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, ggf. denkmalpflegerischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und bewertet. Weiterhin wird in dieser ersten Stufe die Schlüssigkeit der Planung, die Einhaltung der Angaben zur Umweltverträglichkeit und zur Grundstückssituation sowie die Kostenschätzung in ihrer Höhe und Angemessenheit geprüft und genehmigt. In einer zweiten Stufe werden die BPU geprüft und genehmigt. Diese Prüfung umfasst die Übereinstimmung mit den genehmigten VPU, die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Maßnahme sowie die Zweckmäßigkeit in funktionaler, konstruktiver, technischer, gestalterischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, ggf. denkmalpflegerischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Weiterhin wird die Schlüssigkeit der Planung, die Einhaltung der

Angaben zur Umweltverträglichkeit und zur Grundstückssituation sowie die Kostenberechnung in ihrer Höhe und Angemessenheit geprüft. Während der Prüfphasen müssen die Planungen der externen Dienstleister (Planende) in der Regel unterbrochen werden. Entsprechend der Berliner Regularien ist es grundsätzlich auch nur möglich, eine Veranschlagung mit geprüften BPU zu erreichen und damit erst zu diesem Zeitpunkt die weiteren Planungsschritte fortzusetzen sowie mit den örtlichen Bauleistungen zu beginnen. Im ungünstigsten Fall treten durch diese Vorschrift im Haushaltsrecht erhebliche Verzögerungen von bis zu 2 Jahren bei dem Projektablauf ein. Zudem ist die Anwendung beschleunigter Vergabeverfahren auf der Basis eines frühen Planungsstandes mit dem bestehenden Prüfablauf nicht vereinbar. Aufgrund der geschilderten Situation und des dringenden Handlungsbedarfes bei den Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken der Abteilung Tiefbau der SenMVKU sind hier unverzüglich Beschleunigungspotenziale zu identifizieren und zu generieren.

Für Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken sollen abweichend zu den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO Regelungen zur Beschleunigung der Bauvorbereitungs- und Planungsprozesse zunächst befristet auf fünf Jahre umgesetzt werden, soweit für diese Maßnahmen keine Zuwendungen nach den §§ 23 und 44 LHO eingesetzt werden.

3. Ausnahmeregelungen zu den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO für Ersatzneubauten von Ingenieurbauwerken

Es erfolgt nur noch eine Prüfung und Anerkennung der VPU durch die zuständige Prüfbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen.

Die VPU für Ingenieurbauwerke bestehen aus:

- dem Vorblatt zu den VPU (siehe Formblatt III 132 F)
- den sonstigen Erläuterungen für die Baumaßnahme, einschließlich der Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne (siehe Formblatt III 1326 F)
- den Erläuterungen zur Vorplanung (einschließlich Baubeschreibung)
- der Kostenschätzung
- der Mengen- und Massenermittlung
- dem Vorentwurf (Grundleistungen der Leistungsphase 2 und ggf. Leistungsphase 1 der HOAI)
- dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit nach AV § 7 LHO (s. „Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, Anhang 2).

Die Prüfung der VPU durch die zuständige Prüfbehörde beschränkt sich für Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken ausschließlich auf die Vollständigkeit gemäß o. g. Aufzählung, die Angaben zur Umweltverträglichkeit, die Kostenschätzung auf Basis der Vorplanung in Höhe und Angemessenheit sowie die Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO der eingereichten Planungsunterlagen.

Die Prüfung ist auf einen Zeitraum von einem Monat nach Eingang bei der Prüfbehörde und Prüffähigkeit der Planungsunterlagen beschränkt. Während des Prüfzeitraumes erfolgt keine Unterbrechung der weiteren Planungsleistungen. Nach Ablauf des Prüfungszeitraumes erfolgt eine Genehmigungsfiktion. Ist die Prüffähigkeit nicht gegeben, ist dies innerhalb von 14 Tagen nach Eingang von der Prüfbehörde schriftlich

und begründet mitzuteilen. Bei unterschiedlicher Auffassung hinsichtlich einer Prüffähigkeit der VPU sind umgehend die Referatsleitungen als Einigungsstelle anzurufen. Die Genehmigungsfiktion gilt bis zur abschließenden Einigung als ausgesetzt, der Prüfungszeitraum verlängert sich entsprechend.

Im Rahmen der Prüfung kann die Sicherstellung der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Ersatzneubaumaßnahme sowie die Zweckmäßigkeit in funktionaler, konstruktiver, technischer, gestalterischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, ggf. denkmalpflegerischer Hinsicht sowie die Schlüssigkeit der Planung bei Ersatzneubaumaßnahmen entfallen und wird durch die Abteilung Tiefbau der SenMVKU verantwortet.

4. Veranschlagungen von Ersatzneubaumaßnahmen von Ingenieurbauwerken

Die Veranschlagung von Ersatzneubaumaßnahmen im Haushaltsplan erfolgt auf Basis der geprüften und genehmigten VPU. Insoweit erfolgt keine Veranschlagung im Sinne von § 24 Abs. 3 LHO. Da die Kostensicherheit mit der Fortschreitung der Planung und dem damit verbundenen Detaillierungsgrad steigt, erfolgt zur Ermittlung der Gesamtkosten für die Ersatzneubaumaßnahmen ein Zuschlag in Höhe von 20 % auf die Kostenschätzung im Sinne einer Kostenvarianz. Ein prozentualer Ansatz für Unvorhergesehenes (UV) wird nicht vorgenommen.

Sofern im Zuge der fortschreitenden Planungen die Übereinstimmung mit den geprüften VPU nicht mehr gegeben ist und die Kostenberechnung auf Basis der Entwurfsplanungen um mehr als 10 % gegenüber dem veranschlagten Kosten abweicht, ist die Zustimmung des Hauptausschusses vor dem Beginn der Ausschreibung der Bauhauptleistungen erforderlich. Hierfür sind die Regelungen des § 54 LHO zu Ergänzungsunterlagen für bestehende BPU sinngemäß für die geprüften und genehmigten VPU anzuwenden.

5. Abwägung

Vorteile der vorgeschlagenen Verfahrensweise:

Durch eine Reduzierung des zweistufigen Prüfprozesses und die Sicherstellung von unterbrechungsfreien Planungsabläufen sind Beschleunigungspotenziale von mindestens 1 bis 2 Jahren im Planungs- und Veranschlagungsprozess erzielbar.

Die Anwendung von Modularen-/Expressbauweisen wären nunmehr umsetzbar. Da bei diesen Bauweisen die verschiedenen Baufirmen bereits auf Grundlage der geprüften und genehmigten VPU und nach Durchführung von funktionalen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ihre Angebote abgeben können, um anschließend die vorliegende typisierte Planung und Bauweise umsetzen zu können, müssen zwingend die Abläufe verkürzt werden. Dieser zwingend auszunutzenden Möglichkeit zur Beschleunigung von Planungs- und Bauprozessen sowie zur deutlichen Reduzierung von bauzeitbedingten Verkehrseinschränkungen im bestehenden Verkehrsnetz stehen die derzeitigen Vorschriften (Veranschlagung nach einer geprüften BPU auf Basis einer Entwurfsplanung) entgegen. Bei den zu ersetzenden Brückenbauwerken sind eine Vielzahl an Funktionsbauwerken zu berücksichtigen, die bei einer gesamthafter Betrachtung durch eine modulare Bauweise bei Beibehaltung der Qualitätsanforderungen viel schneller und wirtschaftlicher errichtet werden können. Durch die Möglichkeit zur Anwendung von Modularen-/Expressbauweisen können darüber hinaus

die Planungskosten reduziert werden. Die sehr begrenzten Kapazitäten an Bauingenieurinnen und Bauingenieuren im konstruktiven Ingenieurbau können dann für andere komplexe und individuelle Brückenstandorte, die eine projektspezifische Ingenieurlösung erfordern, eingesetzt werden.

Nachteile der vorgeschlagenen Verfahrensweise:

Eine fortschreitende Planungstiefe und eine entsprechende Prüfung führen zu einer erhöhten Kostensicherheit. Durch die Kostenvarianz in Höhe von 20 % könnten zu viele Haushaltsmittel bis zur Fertigstellung der Baumaßnahmen gebunden sein. Andererseits kann es aufgrund der unterbrechungsfeien Planung zu zusätzlichen Kosten für Planungsänderungen bzw. Anpassungen kommen, die sich aus dem Ergebnis Prüfung und Anerkennung der VPU ergeben.

6. Schlussbemerkung

Entsprechend der aktuellen Baukostenentwicklungen war die Baukostensicherheit nach der Prüfung und der Veranschlagung im Haushalt zum Zeitpunkt des nachfolgenden Ausschreibungsverfahrens der Bauleistung teilweise bereits überholt. Die Prüfung der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Maßnahme sowie die Zweckmäßigkeit in funktionaler, konstruktiver, technischer, gestalterischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, ggf. denkmalpflegerischer und wirtschaftlicher Hinsicht kann für Ersatzneubaumaßnahmen reduziert werden. Die planerische Lösung, u. a. für den Ersatzneubau einer Brücke, ist im städtischen Raum geprägt von den zu beachtenden Umgebungsparametern wie weitgehende Aufrechterhaltung der Verkehrsbeziehungen unter und auf der zu erneuernden Brückenkonstruktion, Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung auch durch betroffene Infrastrukturunternehmen wie Leitungsbetriebe und weitgehende Reduzierung der Einschränkungen für die betroffene Bevölkerung. Insbesondere die Möglichkeit zur Reduzierung der erforderlichen Verkehrseinschränkungen und Umleitungsverkehre während der Bauzeit durch die Anwendung von innovativen und standardisierten Bauweisen soll einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des Instandsetzungsrückstaus leisten. Aufgrund des Zustandes der Infrastruktur sind zwingend Beschleunigungspotenziale zu generieren, alternativ Bauweisen zu ermöglichen, um die Lebensfähigkeit der Stadt mittelfristig zu sichern.

Nach 5 Jahren wird eine Evaluierung des Verfahrens durchgeführt. Hierbei werden die Kriterien Kostensicherheit, Zeitabläufe, Planungssicherheit und Qualitäten sowie Quantitäten untersucht.

In Vertretung

Johannes Wieczorek

Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt