

Vorlage
für die Sitzung des Senats
am 09.04.2019

Neubau Polizeikommissariat West

A. Problem

Im Rahmen der Umsetzung der Polizeireform 2600 und der damit einhergehenden Konzentration auf wenige Großstandorte wird für das Polizeikommissariat (PK) West die Integration in das Neubauvorhaben Betriebshof und Umsteigeanlage der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) an der Gröpelinger Heerstraße angestrebt. Der Senat hatte am 07.08.2018 den damaligen Sachstand zur Kenntnis genommen und der Finanzierung der Planungskosten zur Erstellung der Kostenberechnung zur Konkretisierung der Planung zugestimmt.

Die der Senatsbefassung zugrundeliegende erste überschlägige Kostenannahme im Rahmen der Machbarkeitsstudie hatte ergeben, dass für die Büro- und Funktionsflächen der Polizei Planungs- und Baukosten in einer Größenordnung von rd. 10 Mio. EUR entstehen würden, wobei in diesem Planungsstadium Kostenvarianzen von bis zu 40% der Planungs- und Baukosten, in Summe rd. 14 Mio. EUR, noch im Rahmen der Erwartungen liegen würden. Auf dieser Basis erfolgte am 24.08.2018 nach vorheriger Zustimmung durch den Senat und der Deputation für Inneres die Freigabe von Planungsmitteln i.H.v. 470 TEUR (2018: 290 TEUR, 2019: 180 TEUR) durch den Haushalts- und Finanzausschuss.

Die BSAG hat als Gesamtprojektsteuerer für die Erstellung der Vorentwurfsplanung eine Projektgruppe unter Beteiligung der Polizei, des Senators für Inneres, Immobilien Bremen (IB) und der beauftragten externen Planer einberufen. In einem interaktiven Prozess wurden die Raumbedarfe, Arbeitsbeziehungen, Verkehrswege und Erreichbarkeiten sowie die spezifischen Anforderungen der Polizei in ein Raumprogramm und anschließend in eine Grundrissplanung überführt. Ergebnis ist, dass sämtliche Anforderungen der Polizei optimal gelöst werden konnten, sodass auf dieser Basis ein modernes und zukunftsweisendes Polizeikommissariat entstehen kann.

Nach Vertiefung der Planung liegt jetzt die Vorentwurfsplanung mit Kostenschätzung (LP 2 der HOAI, vergleichbar der ES-Bau) vor. Die Investitionskosten für das Bürogebäude der Polizei - das den aktuellen Standards der Energieeinsparverordnung entspricht (EnEV) - und für das Parkdeck wurden seitens der BSAG auf Grundlage der Kostenschätzung der externen Planer auf rund 15,13 Mio. EUR brutto beziffert. Die Investitionskosten setzen sich zusammen aus Planungs- und Baukosten sowie einem Aufschlag für Wagnis und Gewinn in Höhe von 2,5%, den die BSAG gemäß ihres Öffentlichen Dienstleistungsauftrages (ÖDLA) aus beihilferechtlichen Gründen erheben muss. Des Weiteren wurde bei den Baukosten eine

jährliche Preissteigerung in Höhe von 3,4% für 2 Jahre bis zum Baubeginn im Jahr 2021 berücksichtigt. Möglicherweise eintretende Risiken, wie z.B. aus Auflagen der Genehmigungsbehörde, der Verlängerung der Bauzeit aufgrund äußerer Umstände oder widererwartend hohe Submissionsergebnisse, sind hier nicht als Risikokostenpositionen enthalten.

	Bürogebäude	Parkdeck	Summe
Baukosten (KG 200-600)	7.732.329,87	1.196.568,07	8.928.897,94
Preissteigerung 6,8%	525.798,43	81.366,63	607.165,06
Baunebenkosten (KG 700)	2.510.000,00	358.000,00	2.868.000,00
Summe netto	10.768.128,30	1.635.934,70	12.404.063,00
Wagniszuschlag 2,5%	269.203,21	40.898,37	310.101,57
Gesamtsumme netto	11.037.331,51	1.676.833,07	12.714.164,57
Gesamtsumme brutto	13.134.424,50	1.995.431,35	15.129.855,84

Die im Vergleich zur ersten überschlägigen Kostenannahme der Machbarkeitsstudie erhöhten Kosten ergeben sich insbesondere aus der Vertiefung der Planung unter Berücksichtigung der Bedarfsanforderungen und aus eingetretenen Kostensteigerungen aufgrund der aktuellen Baukonjunktur. Bei der ersten überschlägigen Kostenannahme wurde ein Vergleichswert (Preis pro Kubikmeter) für einen Neubau eines Bürogebäudes mittleren Standards zugrunde gelegt. Im Rahmen der weiteren Detaillierung der Planung erfolgte für die Kostenschätzung die Detaillierung bis zur dritten Gliederungsebene der Kostengruppen nach DIN 276, so dass nun bereits konkrete Massen-/Mengenangaben mit aktuellen Einheitspreisen die Grundlage für die Berechnung bilden.

Zudem ist die Kostensteigerung auch auf die spezifischen technischen und qualitativen Anforderungen der Polizei sowie die notwendigen Sicherheitsstandards (z.B. Sicherheitsschleusen) für ein Polizeikommissariat im Vergleich zu einem Bürogebäude mittleren Standards, das die Grundlage für die überschlägige Kostenannahme bildete, zurückzuführen. So ist z.B. der Einbau einer kostenintensiven Sicherheitsverglasung (durchschuss- und durchwurfhemmende Außenfenster und -türen) im Erdgeschoss erforderlich, was wiederum eine Teilklimatisierung des Gebäudes nach sich zieht. Die Polizei benötigt einen Zellentrakt und Abstellflächen für Dienst-Kfz und stellt höhere Anforderungen an Datennetze und technische Ausstattung (Videotechnik).

Ein weiterer Grund für die Kostensteigerung ist die Erhöhung der Mietfläche des Bürogebäudes auf nunmehr rund 2.800 m². Für die überschlägige Kostenannahme ist man noch von einer Mietfläche von rund 2.200 m² ausgegangen. Grund für die Flächensteigerung ist jedoch nicht die Erhöhung der Nutz- bzw. Bedarfsfläche für die Büronutzung der Polizei. Die vorliegende Grundrissplanung weist nur sehr geringe Abweichungen zur ursprünglichen Sollflächenbedarfsplanung der Polizei für die geplanten Aufgaben bzw. Personalstärken des PK West aus. Die Erhöhung der Mietfläche beruht vielmehr auf einem im Vorfeld zu niedrig gewählten und im Nachhinein als unzureichend festgestellten Aufschlagfaktor für Verkehrsflächen, für Nebenräume (wie WCs und Abstellräume) sowie für Technikflächen. Dazu kommen planerische Aspekte für eine sinnvolle Darstellung von funktionalen Raumabfolgen und -beziehungen sowie für die Anordnung von Nebenräumen, wie WCs und Abstellräumen, die zur Erhöhung der Mietfläche führten.

Zudem wurde in der überschlägigen Kostenannahme der Machbarkeitsstudie die aus Inflation und Preisentwicklung des Marktes resultierende Preissteigerung bis zum Baubeginn im Jahr 2021 nicht berücksichtigt.

Die Entscheidung für das Neubauprojekt PK West muss auf Basis des vorliegenden Planungsstands (entspricht der ES-Bau) erfolgen, da die Gesamtprojektierung zwingend auf die Zeitplanung der BSAG ausgerichtet ist. Dies stellt eine Ausnahme von der RLBau dar, da für Baumaßnahmen oberhalb von 3 Mio. EUR grundsätzlich eine Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau) Grundlage der Entscheidung sein soll. Die BSAG muss allerdings den Neubau des Betriebshofes und der Umsteiganlage in Bremen Gröpelingen spätestens Ende 2022 fertiggestellt haben, da dann die neuen breiteren Straßenbahnen zum Einsatz kommen, für die der Neubau zwingend erforderlich ist. Um dieses Ziel zu erreichen, muss Anfang Juli 2019 der Bauantrag für die Maßnahme gestellt werden. Dafür ist eine abschließende Entscheidung hinsichtlich der Integration des Polizeikommissariats West in den Neubau der BSAG erforderlich. Andernfalls würde die BSAG den Neubau ohne das Polizeigebäude realisieren und dementsprechend eine alternative Planung zur Genehmigung vorlegen.

B. Lösung

Es wird angestrebt, die Flächen für die polizeiliche Nutzung von der BSAG errichten zu lassen und dann zu mieten. Besonderheit der Berechnung der Miete für das Bürogebäude der Polizei und das Parkdeck ist der Sachverhalt, dass die BSAG als von Bremen beauftragte Bremische Gesellschaft für den öffentlichen Nahverkehr aufgrund von EU-rechtlichen Auflagen dazu verpflichtet ist, keine über das Kerngeschäft hinausgehenden Risiken in einem etwaigen „Drittgeschäft“ einzugehen. Dies führt zu der Notwendigkeit, dass die gesamten Herstellungskosten in einem Mietvertrag mit jetzt zu definierender Laufzeit vollständig zu refinanzieren sind.

Eine Mietkalkulation nach Maßgabe eines privaten Investors scheidet aus, da dieser die Amortisation für derartige Investitionsprojekte, trotz einer festen Mietvertragslaufzeit von 5-15 Jahren, über 50 oder mehr Jahre kalkuliert bzw. den Restwert der Immobilie nach Ablauf der Miete in seine Kalkulation einbezieht. Ein Vergleich mit einer ortsüblichen Miete für eine Bürofläche kann daher hier nicht vorgenommen werden.

Nach ausführlicher Diskussion dieser Finanzierungsproblematik mit der BSAG und der Senatorin für Finanzen soll die Mietvertragslaufzeit zunächst 20 Jahre, nebst einer Verlängerungsoption von 10 Jahren, betragen. Sollte die Mieterin den Mietvertrag nach 20 Jahren beenden, fällt eine Restzahlung an. Diese ergibt sich aus der Differenz der durch die BSAG für einen Zeitraum von 30 Jahren kalkulierten Miete abzüglich der durch die Mieterin für 20 Jahre gezahlten Miete unter Berücksichtigung möglicher Zinseffekte aufgrund von Umfinanzierungen.

Aus heutiger Sicht ist es im Interesse der BSAG und der Polizei, das Mietverhältnis auch über den 30 Jahreszeitraum hinaus fortzuführen. Ein Mietzins ist unter Berücksichtigung des abgezahlten Investitionsbetrages vor Ablauf der Mietdauer neu zu verhandeln.

Der Mietkalkulation liegen ein Zeitraum von 30 Jahren und ein Finanzierungszinssatz über 30 Jahre in Höhe von 2,5% zu Grunde. Zudem wurden die bereits im Haushalt bewilligten

Planungskosten in Höhe von 470 TEUR von den zu finanzierenden Investitionskosten abgezogen. Für eine jährliche Instandsetzungsvorauszahlung geht man von 1,25% der Investitionskosten aus. Für die Betriebs- und Nebenkostenvorauszahlung werden 3,50 EUR/m² angesetzt. Diese Vorauszahlungen sollen nach den tatsächlich anfallenden Kosten abgerechnet werden. Zudem berechnet die Immobilien Bremen ein Honorar in Höhe von 2,4% der Miete. Die Mietfläche für das Bürogebäude der Polizei beträgt 2.807 m². Daraus ergeben sich folgende Mietparameter:

Mietfläche Büro	2.807 m ²
Miete (Tilgung + Zins)	17,31 EUR/m ²
Instandsetzungsvorauszahlung	4,87 EUR/m ²
Betriebs- und Nebenkostenvorauszahlung	3,50 EUR/m ²
IB-Honorar	0,42 EUR/m ²

Für das Parkdeck beträgt die Mietfläche 1.527 m². Folgende Mietparameter ergeben sich:

Mietfläche Parkdeck	1.527 m ²
Miete (Tilgung + Zins)	4,86 EUR/m ²
Instandsetzungsvorauszahlung	0,09 EUR/m ²
IB-Honorar	0,12 EUR/m ²

Die hier kalkulierte Miete basiert auf der aktuell vorliegenden Kostenschätzung. Die tatsächlich anfallende Miete wird jedoch nach Baufertigstellung und Abrechnung des Neubaus berechnet, so dass es hier noch zu Anpassungen kommen kann.

Nach Fertigstellung des PK West kann perspektivisch der fremdangemietete Standort Walle verkleinert und der bisherige Standort Gröpelingen (SVIT Immobilie) abgemietet werden. Zu den finanziellen Auswirkungen können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Angaben gemacht werden, da sie abhängig von späteren tatsächlichen Abmietungsmöglichkeiten stehen.

Die Integration des PK West im Neubauvorhaben der BSAG an der Gröpelinger Heerstraße ist vor allem aufgrund der besonderen Funktion des Polizeikommissariats und den damit einhergehenden Anforderungen an dessen Lage zu begründen. Das neu zu errichtende Polizeikommissariat soll als zentraler, durchgehend geöffneter 24/7-Standort für die Anzeigenaufnahme, die Bündelung der 110-Einsatz- und Schwerpunktkräfte sowie das regionale Kriminalkommissariat aufgebaut werden. Daher muss der Standort sowohl den räumlichen und taktischen Erfordernissen der geplanten Kräftekonzentration Rechnung tragen, als auch die Anforderung an eine für den Bürger gut erreichbare Lage erfüllen. Eine direkte Anbindung an Verkehrsknotenpunkte und Hauptstraßen ist daher eine zwingende Voraussetzung. All diese Anforderungen sind am geplanten Standort für den BSAG-Neubau erfüllt.

Ein weiterer Vorteil der Integration des PK West in das Neubauvorhaben der BSAG ist, dass es monetäre Synergieeffekte durch die gemeinsame Planung und Bau von Polizei- und Betriebsgebäude der BSAG geben wird, die jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht zu beziffern sind. Zudem ist die Stadtgemeinde Bremen zu 100% an der BSAG beteiligt, sodass diese die Funktion des öffentlichen Bauherrn wahrnehmen kann. Eine separate öffentliche

Ausschreibung der Neubauleistungen für die Flächen der Polizei am freien Markt ist somit nicht erforderlich.

Die Realisierung eines gemeinsamen Neubaus für die BSAG und die Polizei in Gröpelingen wird von der Ortspolitik und der Stadtplanung sehr begrüßt. Im Rahmen der Planungsgespräche wurde deutlich, dass durch die Integration des Polizeikommissariats in den Neubau der BSAG und die damit verbundene Architektur eine städtebauliche Aufwertung des durch strukturschwäche geprägten Stadtteils zu erreichen sei. Insgesamt hat das gemeinsame Projekt von Polizei und BSAG enorme strategische und funktionale Vorteile und würde für Bürger und Bürgerinnen eine erhebliche Verbesserung zum Status Quo bedeuten. Im Ergebnis würde somit für Bremen eine wirtschaftlich vorteilhafte Lösung erzielt. Zudem besteht ein direkter Sicherheitsgewinn für einen kriminalitätssensiblen Standort eines Endhaltestellenpunktes bzw. Umsteigeorts von und in Richtung Bremen Nord und dies für 24 Stunden an jedem Tag des Jahres.

C. Alternativen

Im Rahmen der Planungen wurden weitere Alternativen für die Realisierung eines PK West geprüft.

Zunächst wurde die Alternative des Erwerbs des auf dem Betriebsgelände der BSAG befindlichen Bürogebäudes und der Parkfläche für die Polizei durch das Sondervermögen Immobilien und Technik erörtert. Diese schied jedoch aus, da die BSAG u.a. aufgrund von Sicherheitsbedenken im hochsensiblen Bereich ihres Betriebshofes ein ureigenes Interesse an der Mitbestimmung des Mieters der auf dem Gelände der BSAG befindlichen Büroflächen und des Parkdecks hat. Daher ist ein Verkauf des in den Gesamtbaukörper des Betriebshofes der BSAG integrierten Bürogebäudes sowie des sich in Insellage auf dem BSAG-Grundstück befindlichen Parkhauses aus Sicht der BSAG nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund kommt hier nur die Anmietung und der Verbleib des Eigentums an Bürogebäude und Parkdeck bei der BSAG in Frage.

Des Weiteren wurde gemeinsam mit der Immobilien Bremen und der Polizei auf Basis der künftigen qualitativen und quantitativen Raumbedarfe der Polizeikommissariate ein Abgleich mit den vorhandenen Polizeistandorten und deren Entwicklungspotentialen durchgeführt. Hierbei wurde festgestellt, dass für das geplante Polizeikommissariat West die vorhandenen Polizeistandorte im Bremer Westen aufgrund der begrenzten Raumkapazitäten und/oder der dezentralen Lage nicht den polizeitaktischen Anforderungen entsprechen. Auch eine Erweiterung bestehender Raumkapazitäten ist aus o.g. Gründen nicht möglich.

Eine weitere Alternative wäre die Anmietung einer Liegenschaft aus dem Sondervermögen Immobilien und Technik (SVIT). Hier wurden unter Einbindung der IB verschiedene andere Standortalternativen im Bremer Westen geprüft. Am Standort Schiffbauerweg 4 (SVIT-Immobilie) ist durch den Verlauf der Hafenbahnstrecke und der Tatsache, dass diese mehrmals täglich den Bahnübergang der Ludwig-Plate-Str. zu/von der Stapelfeldstr. (Hafenrandstraße) blockiert, für ein Polizeikommissariat ungeeignet, da insbesondere der 8-Minuten-Standard für die Einsatzfahrzeuge nicht gewährleistet werden kann. Eine Anfrage beim Umweltbetrieb Bremen hinsichtlich der (Teil-) Nutzung des jetzigen Friedhofsgeländes in

Gröpelingen für einen etwaigen Neubau wurde ebenfalls erfolglos geprüft. Ergebnis ist, dass entsprechende Flächen, die den quantitativen und qualitativen Flächenbedarfen sowie den lagespezifischen Anforderungen der Polizei für ein Polizeikommissariat im Westen der Stadt entsprechen, nicht zur Verfügung stehen.

Die Alternative einer marktseitigen Anmietung entsprechender Büroflächen bei einem Investor wurde ebenfalls geprüft. Dafür wurde durch die IB eine Zeitungsanzeige zur Flächensuche in Gröpelingen geschaltet. Die wenigen eingegangenen Angebote, wurden geprüft und festgestellt, dass keine Angebote abgegeben wurden, die den Anforderungen der Polizei hinsichtlich Flächenbedarf und strategischer Lage für das PK West entsprachen.

Des Weiteren wurde die theoretische Alternative eines Neubaus durch Immobilien Bremen auf einem SVIT-Grundstück geprüft. Diese Variante scheidet jedoch aus, da keine geeigneten Grundstücke bzw. Angebote in einer für die Polizei strategisch akzeptablen Lage zur Verfügung stehen. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass es bei einem Eigenbau durch Immobilien Bremen nicht zu Kosteneinsparungen kommen würde, da hierbei erhöhte Honorarkosten zu erwarten wäre. Zudem würde sich die Umsetzung des Vorhabens um 1-2 Jahre verzögern, da die Planungen für die Integration des PK West in dem Neubauvorhaben der BSAG schon weit fortgeschritten sind.

Die Alternativenprüfung macht deutlich, dass die Realisierung des PK West - und damit die Umsetzung der Polizeireform 2600 mit dem Ziel der Konzentration auf wenige Großstandorte - nur durch die Integration in das Neubauvorhaben der BSAG möglich ist, da kein anderer geeigneter Standort für das PK West zur Verfügung steht und andere Realisierungsmöglichkeiten ausscheiden.

D. Finanzielle oder personalwirtschaftliche Auswirkungen; Genderprüfung

Auf Basis der oben dargelegten Mietparameter ergibt sich ab dem Jahr 2023 eine jährliche Miete in Höhe von insgesamt rund 972 TEUR für Bürogebäude und Parkdeck, die haushaltsrechtlich abgesichert werden muss:

	Bürogebäude: 2.807 m²			Parkdeck: 1.527 m²			Gesamt
	EUR/ m ²	EUR / Monat	EUR / Jahr	EUR/ m ²	EUR / Monat	EUR / Jahr	EUR / Jahr
Miete (Tilgung + Zins)	17,31	48.589,17	583.070,04	4,86	7.421,22	89.054,64	672.124,68
Instandsetzungs-vorauszahlung	4,87	13.670,09	164.041,08	0,09	137,43	1.649,16	165.690,24
Betriebs- und Nebenkosten-vorauszahlung	3,50	9.824,50	117.894,00	0	0	0	117.894,00
IB-Honorar	0,42	1.178,94	14.147,28	0,12	183,24	2.198,88	16.346,16
Gesamt	26,10	73.262,70	879.152,40	5,07	7.741,89	92.902,68	972.055,08

Dementsprechend ist für den Gesamtmietzeitraum von 30 Jahren (01.1.2023 – 31.12.2052) die Erteilung einer zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von rund 29.161.652 EUR erforderlich.

Zur Finanzierung der Maßnahme ist in den Jahren 2023 bis 2052 eine Vorabdotierung im Haushalt des Landes notwendig, da die Maßnahme nicht im Rahmen der aktuellen Orientierungswerte der Finanzplanung dargestellt ist. Die Senatorin für Finanzen weist daraufhin, dass in diesem Haushalt bereits Vorbelastungs-/ Vorabdotierungsbeschlüsse des Senats im Umfang von 46,0 Mio. EUR in 2023, 32,4 Mio. EUR in 2024, 32,1 Mio. EUR in 2025 und 31,8 Mio. EUR in 2026 bestehen (Stand 11.03.2019) bestehen. Die jetzt vom Ressort beantragte Vorabdotierung wird diesen Stand weiter erhöhen.

Die erforderliche Verpflichtungsermächtigung bildet den Rahmen für den Abschluss des Mietvertrages. Mit Baufertigstellung werden die tatsächlich angefallenen Investitionskosten abgerechnet und auf eine Miete umgelegt, so dass es hier noch einmal zu Anpassungen kommen kann.

Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern ergeben sich durch die geplante Maßnahme nicht.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist nach Beschlussfassung im Senat zur Veröffentlichung geeignet. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den Sachstand zum geplanten Polizeikommissariat West im Kontext des Neubauvorhabens der BSAG in Gröpelingen zur Kenntnis und stimmt der Anmietung durch die Polizei zu.
2. Der Senat stimmt der Vorabdotierung der Mittel im Haushalt des Landes für die Maßnahme „PK-West“ in Höhe von 972 TEUR p. a. für die Jahre 2023 bis 2052 zu.
3. Der Senat bittet den Senator für Inneres im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2022/2023 und der Fortschreibung der Finanzplanung ab 2024 die Maßnahme Priorität zu berücksichtigen. Er nimmt zur Kenntnis, dass dies sowie die beschlossenen und etwaige weitere Vorabdotierungen den Spielraum für weitere Maßnahmen sowie die Prioritätensetzung künftiger Haushalte beeinflussen.
4. Der Senat bittet den Senator für Inneres die Deputation für Inneres zu befassen sowie die erforderlichen Beschlüsse zur Erteilung der Verpflichtungsermächtigung im Haushalts- und Finanzausschuss über die Senatorin für Finanzen einzuholen.