

Vorlage	
Federführende Dienststelle: Bauverwaltung	Vorlage-Nr: B 03/0092/WP16
Beteiligte Dienststelle/n: Beteiligungscontrolling	Status: öffentlich
Gebäudemanagement	AZ:
Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen	Datum: 11.04.2013
	Verfasser: Herr Jörissen
Einrichtung eines zentralen Büros für Planungen bei der Stadtverwaltung Aachen	
Ratsantrag Nr. 265/16 der SPD-Fraktion vom 22.11.2012	
Beratungsfolge:	TOP: __
Datum	Gremium
16.05.2013	PLA
	Kompetenz
	Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Der Ratsantrag gilt damit als behandelt.

In Vertretung

(Gisela Nacken)

Finanzielle Auswirkungen

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verslechterun g	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verslechterun g	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Erläuterungen:

Mit Antrag vom 22.11.2012 bittet die SPD-Fraktion, die Verwaltung prüfen zu lassen, inwieweit die vorhandenen Planungskapazitäten durch Einrichtung eines zentralen „Büros für Planungen“ erweitert werden können.

Ziel soll die Vermeidung höherer Kosten und Zeitverluste durch die Fremdvergabe von Ausarbeitungen sein, die auch intern erfolgen könnten.

1. Die planenden und bauenden Fachbereiche, Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt sind als „Fachkundige Organe“ Garanten für die ordnungsgemäße Erfüllung der im öffentlichen Interesse durchzuführenden kommunalen Planungs- und Bauaufgaben zuständig. Entsprechend dieser Garantenfunktion haben sie alle Aufgaben des kommunalen Bauens, insbesondere die der Leitung, der Steuerung, der Koordination und Überwachung wahrzunehmen und bleiben – unbeschadet der Verantwortung externer Dritter für die ihnen vertraglich übertragenen, meist operativen Durchführungsaufgaben – für die ordnungsgemäße Erledigung der Bauaufgaben verantwortlich.

Planungsleistungen fallen dabei im Schwerpunkt in den in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) beschriebenen Leistungsbildern für folgende Fachleistungen an:

- Flächenplanungen (Teil 2 HOAI), dazu gehören
 - o Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan),
 - o Landschaftsplanung (Landschaftsplan, Grünordnungsplan, Landschaftsrahmenplan, Landschaftspflegerischer Begleitplan, Pflege- und Entwicklungsplan)
- Objektplanung (Teil 3 HOAI), dazu gehören
 - o Gebäude und raumbildende Ausbauten,
 - o Freianlagen,
 - o Ingenieurbauwerke,
 - o Verkehrsanlagen,
- Fachplanungen (Teil 4 HOAI), dazu gehören
 - o Tragwerksplanung,
 - o Technische Ausrüstung,
- Sonderplanungen innerhalb beratender Leistungen (Teil 5 Anlage 1 HOAI), dazu gehören
 - o Umweltverträglichkeitsstudien,
 - o Thermische Bauphysik,
 - o Schallschutz und Raumakustik,
 - o Bodenmechanik, Erd- und Grundbau,
 - o Vermessungstechnische Leistungen,
- Sonstige Planungsleistungen innerhalb der Besonderen Leistungen vorgenannter Fachleistungen.

Zur Wahrnehmung ihrer unterschiedlichen und vielseitigen öffentlichen Planungs- und Bauaufgaben bedient sich die Stadt regelhaft externer Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute. Delegierte Leistungen dürfen nur an freiberufliche Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute vergeben

werden, deren Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit feststehen und die darüber hinaus über ausreichende Erfahrungen verfügen und die Gewähr für eine wirtschaftliche Planung bieten.

Durch gezielte Überwachung der freiberuflichen Leistungen ist durch eine professionelle Projektsteuerung als Bauherrenaufgabe sicherzustellen, dass wesentliche Mängel in allen Bereichen erkannt und ausgeschlossen werden.

Daher ist die Fähigkeit des Bauherrn, die freiberuflichen Leistungen zu steuern, zu überwachen und die vertragliche Leistung einzufordern, von entscheidender Bedeutung für die Zielerreichung und Qualitätssicherung.

Das Maß der externen Einbindung steigt zusätzlich mit zunehmenden Belastungsspitzen und nicht planbaren, zusätzlich umzusetzenden Planungs- und Bauvolumina – und damit der Bedarf und Aufwand an fachkundiger Koordination, Überwachung und Steuerung durch den Bauherrn.

Nach dem derzeitigen Status quo werden Planungsleistungen nicht in einem zentralen Planungsbüro, sondern nach dem Prinzip der Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung („AKV-Prinzip“) dezentral auf Fachebene und damit in den jeweiligen Fachbereichen erbracht.

Diese Dezentralität ist fachlich begründet und erforderlich, da unterschiedliche Qualifikationen und Anforderungsprofile benötigt werden, um Professionalität und Wirtschaftlichkeit grundlegend zu sichern:

So kann beispielsweise ein Flächenplaner regelhaft nicht in die Objektplanung treten, ein Objektplaner kann regelhaft keine Fachplanung durchführen, Fachplaner können regelhaft keine Sonderplanungen leisten und jeweils umgekehrt. Selbst innerhalb z. B. der Objektplanungen können Freianlagenplaner regelhaft keine Planungsleistungen für Ingenieurbauwerke erstellen usw.

Voraussetzung dafür ist jeweils eine grundständige Doppelqualifikation, Zusatzausbildungen und/ oder langjährige Erfahrungen in der jeweils anderen Fachlichkeit.

Synergie- und Bündelungseffekte können insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Anforderungsprofile und Tätigkeitskataloge daher nicht generiert werden. Vielmehr wird aus Sicht der Verwaltung äußerst kritisch betrachtet, dass Personalkapazitäten, die als notwendig anerkannt sind, nicht direkt in die zuständigen Bereiche fließen und darüber hinaus eine zusätzliche Schnittstelle bedient werden muss.

Nach dem AKV-Prinzip wägen die Fachbereiche eigenverantwortlich ab, ob und inwieweit die vorhandenen Planungskapazitäten ausreichend sind. Sofern nachweislich dringend personelle Ressourcen benötigt werden, müssen zusätzliche Kapazitäten direkt in den Fachbereichen geschaffen werden. Anhaltspunkte hierfür liefern die mittelfristige Finanzplanung sowie die HOAI als Bewertungsgrundlage von Planungsleistungen.

2. Mit zunehmender Komplexität der Planungs- und Bauaufgaben und unter den stetig einschränkender wirkenden Vorgaben aus der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung sind die Bauverwaltungen des Bundes, der Länder und der Städte und Kommunen seit den 1980er Jahren zunehmend dazu übergegangen, eigene Planungs- und Bauüberwachungskapazitäten abzubauen und deren Leistungen extern einzukaufen.

Zurzeit haben sich zwei Modelle im Bereich der öffentlichen Auftraggeberschaft etabliert:

a) Modell der Bauherren-Verwaltung

In konsequenter Umsetzung werden sämtliche Planungs- (und Bauüberwachungs-) Leistungen an externe Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute vergeben und somit zu 100% extern erbracht. Dies führt dazu, dass ausschließlich die nicht nach außen delegierbaren sog. „Bauherren-Kernleistungen“ wahrgenommen werden:

1. Definition des Bedarfs und
2. Übernahme der Garantenpflicht für die sachgerechte Verwendung der Haushaltsmittel

b) Modell der Baumanagement-Verwaltung

Hier werden über die Bauherren-Kernleistungen hinaus die grundsätzlich delegierbaren sonstigen Bauherren-Leistungen der wirtschaftlichen und technischen (Bedarfsträger-) Beratung und der Leistungen der Projektsteuerung (als organisatorische und planerische Bauherrenleistung) regelhaft erbracht, sowie Anteile der oben beschriebenen operativen HOAI-Leistungen der Planung und Bauüberwachung.

Die Höhe der sog. „Eigenerledigungsquote“ in den operativen HOAI-Leistungen wird unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und des Erhaltes der Fachkompetenz zur Sicherung der Garantenfunktion auch unter Fachleuten seit Jahren diskutiert und liegt zwischen 15 und 35 % des Gesamtauftragsvolumens, schwankt aber auch innerhalb der unterschiedlichen Fachlichkeiten und je nach strategischer Ausrichtung.

Grundsätzlich gilt:

Je kleinteiliger die zu vergebende Leistung, desto unwirtschaftlicher das Verhältnis zwischen Leistung des extern Beauftragten, dem zu zahlenden Honorar und dem internen Koordinationsaufwand des Bauherren.

Das städtische Gebäudemanagement (E26) verfügt z.B. über keinerlei eigene Planungskapazitäten: So werden seit mehr als 10 Jahren im Projektbereich (Neu-, Um- und Erweiterungsbau) sämtliche Planungs- (und Bauüberwachungs-)Leistungen extern vergeben und lediglich die Bauherren-Aufgaben wahrgenommen.

Diese strategische Aufstellung befindet sich aus Sicht der Wirtschaftlichkeit und Sicherstellung der Fachkunde in der Überprüfung. E 26 ist aufgefordert, bis Ende 2013 ein „Positionspapier“ dazu vorzulegen.

Im Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB61), der ebenfalls planend und bauend tätig ist, stellt sich die Situation bereits in den einzelnen Fachabteilungen unterschiedlich dar.

Während im Bereich der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung eine externe Vergabe von Planungsleistungen eher die Ausnahme bleibt, wird in den Bereichen Verkehrs- und Straßenplanung sowie Stadterneuerung/ Stadtgestaltung durchaus regelhaft von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Auch wenn ein Teil dieser heute fremd vergebenen Leistungen wirtschaftlich durch (zusätzliches) eigenes Personal abgewickelt werden könnte, wäre es jedoch aus den bereits unter 1. aufgeführten Gründen unerlässlich, dieses Personal nicht nur im eigenen Fachbereich sondern in der entsprechenden Fachabteilung anzuordnen.

3. Die theoretische Möglichkeit, frei werdende Planer-Kapazitäten für die Annahme externer Aufträge zu nutzen und dadurch letztlich zu refinanzieren, bezieht sich auf eine wirtschaftliche Betätigung durch die Stadt. Diese ist jedoch lediglich unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

Um keine Konkurrenz zu privaten Firmen aufkommen zu lassen, sind die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Betätigung der Städte und Gemeinden gemäß § 107 der Gemeindeordnung (GO NRW) stark eingeschränkt.

Demnach ist eine wirtschaftliche Betätigung nur dann zulässig, wenn

- ein öffentlicher Zweck diese erforderlich macht und
- ein anderes Unternehmen diese Tätigkeit nicht besser und wirtschaftlicher erbringen kann (Subsidiaritätsprinzip).

Die Stadt tritt bei dem Angebot von Planungsleistungen als Betrieb gewerblicher Art (BGA) in direkter Konkurrenz zu privatwirtschaftlich organisierten Ingenieurbüros auf.

Dabei werden durch die Stadt Einnahmen generiert, die die Ergebnisrechnung positiv beeinflussen. Die Beschaffung von Einnahmen kann jedoch nie alleine öffentlicher Zweck sein, da allein hierin keine Förderung der allgemeinen Daseinsvorsorge zu sehen ist. Nicht ausgelastetes Personal kann zudem keine Rechtfertigung sein, als Anbieter am Markt aufzutreten, da hierdurch eine Verdrängung privater Anbieter vom Markt stattfindet.

Eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune im Rahmen des öffentlichen Zweckes ist bei einer Tätigkeit für Dritte nur dann unschädlich, wenn eine Auslastung von bestehendem Personal erfolgen soll. Diese Auslastung darf aber nicht zielgerichtet erfolgen und muss von stark untergeordneter Bedeutung sein. Es muss sich um eine so genannte Annex­tätigkeit zum öffentlichen Zweck handeln. Zudem ist auf den Nachrang der kommunalwirtschaftlichen Betätigung gegenüber der privatwirtschaftlichen Unternehmenstätigkeit abzustellen. Grundsätzlich stellt nur der Wettbewerb größtmögliche Qualität und angemessene Preise der zur Verfügung stehenden Güter und Dienstleistungen sicher. Dabei ist davon auszugehen, dass ein privates Unternehmen, dass sich täglich am Markt behaupten und seine Finanzmittel ausschließlich dort erwirtschaften muss, immer ökonomischer arbeitet als eine kommunale Einrichtung.

Weiterhin findet die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde im Vergleich zur Privatwirtschaft unter ungleichen Bedingungen statt: Zum Einen tragen kommunale Betriebe kein Konkursrisiko. Zum anderen erreichen sie durch die Verknüpfung mit amtlichen Tätigkeiten einen besseren Informationszugang, der zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Existenz mittelständischer Unternehmen bedrohen kann.

Auch eine wirtschaftliche Betätigung für andere Kommunen wäre nur unter den o. g. Voraussetzungen zulässig. Zusätzlich wäre dabei noch erforderlich, dass zur Wahrung der berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften die Rahmenbedingungen vertraglich festgelegt werden (§ 107 Absatz 3 GO NRW).

Insgesamt ist festzuhalten, dass Ingenieursleistungen auf keinen Fall als wirtschaftliche Betätigung im Sinne des § 107 Abs. 1 GO NRW zulässig sind. Zulässig wäre allenfalls ein zentrales Planungsbüro als Einrichtung nach § 107 Abs. 2 GO NRW zur Eigenbedarfsdeckung. Für Dienstleistungen gegenüber Dritten wäre in diesem Einrichtungsbegriff allerdings grundsätzlich kein Platz.

Die Stadt müsste für diesen Dritten dann eine Eigenbedarfsdeckungssituation herstellen, d.h. bei dem Dritten müsste es sich um eine städtische Tochtergesellschaft handeln, oder es müsste eine Gesellschaftsform geschaffen werden, an der der Dritte zu beteiligen wäre, nach dem Muster regio-it GmbH.

Ein zentrales Büro für Planung wäre demnach theoretisch möglich, aber nur zur Eigenbedarfsdeckung der Stadt und ihrer Töchter. Eine Tätigkeit gegenüber Dritten wäre nur mit hohem Gestaltungsaufwand herbeizuführen. Zu beachten wären bei einem zentralen Büro zudem umsatzsteuerliche Wirkungen, die im Einzelnen zu prüfen wären.

Fazit:

Aus Sicht der Verwaltung können durch die Einrichtung eines zentralen Planungsbüros keine die Wirtschaftlichkeit steigernde Synergie- und Bündelungseffekte erzielt werden.

Im Gegenteil werden als notwendig erachtete Planungskapazitäten den zuständigen und die Fachkompetenz vorhaltenden Fachbereichen nicht direkt zugeordnet und damit eine künstliche Schnittstelle, die es zusätzlich aufwandssteigernd zu gestalten gilt, geschaffen. Die Einrichtung eines zentralen Büros für Planungen wird daher aus Sicht der Verwaltung als äußerst kritisch erachtet.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Verwaltung, dem Vorschlag der SPD-Fraktion, ein zentrales städtisches Planungsbüro einzurichten, nicht zu folgen.

Anlage/n:

- Ratsantrag 265/16 vom 22.11.2012 (PDF)
- Schematische Darstellung von Planungsleistungen (PDF)