

Vorlage Federführende Dienststelle: Gebäudemanagement Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen	Vorlage-Nr: E 26/0069/WP17 Status: öffentlich AZ: Datum: 06.12.2016 Verfasser: E 26/00									
Ingenieurleistungen - bedarfsgerecht und kosteneffizient Ratsantrag Nr. 166/17 der Fraktionen SPD und CDU vom 29.04.2016										
Beratungsfolge: TOP: __ <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 20%;">Datum</td> <td style="width: 30%;">Gremium</td> <td style="width: 50%;">Kompetenz</td> </tr> <tr> <td>21.12.2016</td> <td>Rat</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> <tr> <td>12.01.2017</td> <td>PVA</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> </table>		Datum	Gremium	Kompetenz	21.12.2016	Rat	Kenntnisnahme	12.01.2017	PVA	Kenntnisnahme
Datum	Gremium	Kompetenz								
21.12.2016	Rat	Kenntnisnahme								
12.01.2017	PVA	Kenntnisnahme								

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Aachen nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Der Ratsantrag gilt damit als behandelt.

Der Personal- und Verwaltungsausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Inhaltsverzeichnis:

Erläuterung	3
Fazit E26	3
Fazit FB 61	3
A. Fachbereichsübergreifende Vorbemerkungen	4
1. Der „Fachkundige Bauherr“ als Träger öffentlicher Bauaufgaben	4
2. Modelle der Aufgabenwahrnehmung	6
3. Grundsätzliche Modellabwägung	6
B. Stellungnahme Gebäudemanagement (E26): Abwicklung von kommunalen Hochbaumaßnahmen	9
1. Aktueller Sachstand	9
2. Zusammenarbeit mit externen Architekten, Fachingenieuren und Sonderfachleuten	10
3. Erarbeitung von Handlungsempfehlungen und weiteres Vorgehen	13
4. Stärkung der Eigenerledigung im kommunalen Hochbau	13
4.1 Instandhaltung (IH)	13
4.2 Projektmanagement PM (= Projektleitung und Projektsteuerung)	14
4.3 Bedarfsplanung	14
4.4 Planung und Bauüberwachung von Investitionsbauvorhaben (Neu-, Um- und Erweiterungsbau)	15
5. Grenzen der Eigenerledigung und Konzentration auf das „Machbare“	16
5.1 Fehlende Deckungsstrategie für kurz-/ mittelfristige Raumbedarfe	17
5.2 Dringend notwendiges Konzept zur Minderung des bevorstehenden strukturellen Bruches bei technischen Fachingenieur-Disziplinen	17
C. Stellungnahme des Fachbereiches Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB 61):	
1. Unterschiedliche Aufgabenstellungen	19
2. Abwicklung von Bauvorhaben der städtischen Verkehrsinfrastruktur	20
2.1 Ausgangslage	20
2.2 Aufgabenstellung	20
2.3 Kostenvergleich	21
Anlage 2 ANHANG: Positionen zum Thema „Eigenerledigung“ öffentlicher Bauaufgaben	
Anlage 1: Übersicht baufachliche Aufgaben	

Erläuterung:

Mit Antrag vom 29.04.2016 bitten die Fraktionen von SPD und CDU, die Verwaltung analysieren zu lassen, inwieweit ein Verzicht auf Fremdvergabe von Ingenieurleistungen zu Gunsten einer Eigenerledigung in den Bereiche E26 und FB 61 zu einem Beitrag i.R.d. Haushaltskonsolidierung führt. Ferner soll geprüft werden, ob Arbeitsabläufe durch Eigenerledigung beschleunigt werden können.

Planung und Bau von städtischen Gebäuden (E26) bzw. öffentlicher Straßen und Plätze (FB 61) in der Baulast der Stadt unterscheiden sich bezüglich der organisatorischen Rahmenbedingungen, der Projektdefinition und der technischen Aspekte und werden deshalb nach einer grundsätzlichen Betrachtung des Themas "Ingenieurleistungen" separat behandelt.

Fazit E26:

Die Betriebsleitung E26 bekennt sich zur verstärkten und weit überwiegenden Einschaltung und Beauftragung externer Architekten und Ingenieure; diese ist bewährt und eingespielt – aber nicht um jeden Preis!

Die Betriebsleitung sieht sofort umsetzbare, hohe Wirtschaftlichkeitsvorteile durch Stärkung der Eigenerledigung in folgenden wichtigen Handlungsbereichen:

1. Instandhaltung,
2. Projektmanagement (Projektleitung und Projektsteuerung),
3. Bedarfsklärung und –planung („Leistungsphase 0“).

Große und mittlere investive Bauvorhaben im Neu-, Um- und Erweiterungsbau-Bereich sollten weiterhin mit externen Architekten und Ingenieuren abgewickelt werden.

Erst in einem zweiten Schritt in Mittelfrist und nach guter Vorbereitung kann die Erhöhung des Eigenerledigungsanteils auf etwa 15-20% bei kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauvorhaben (bis etwa 4 Mio. EUR) angedacht werden und unter den vorgenannten Voraussetzungen gelingen. Gerade hier, im größten Maßnahme-Segment, können durch die Vermeidung von zeit – und personalaufwändigen VOF-Verfahren oder eigengesetzte, innerstädtischer Verfahren im Rahmen der Berücksichtigung der sog. „Binnenmarkt-Relevanz“ Arbeitsabläufe erheblich beschleunigt werden.

Zurzeit scheidet jedoch der Ansatz erhöhter Eigenerledigung bereits an der eklatanten Bedarfsdeckungskrise im Bereich der technischen Fachingenieure.

Fazit FB 61:

Die interne Bearbeitung von Routineprojekten, um die es sich bei Planung, Bau und Unterhaltung der städtischen Straßen und Plätze überwiegend handelt, ist kostengünstiger, weniger zeitaufwändig und flexibler.

Allerdings setzt dies eine entsprechende, (qualitative und quantitative) personelle Besetzung voraus. Externe Ingenieurleistungen sollten in erster Linie zur Abdeckung von Spitzenbelastungen oder außergewöhnlichen Aufgabenstellungen herangezogen werden.

A. Fachbereichsübergreifende Vorbemerkungen

1. Der „Fachkundige Bauherr“ als Träger öffentlicher Bauaufgaben:

Die planenden und bauenden Fachbereiche und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt (insb. E26 und FB 61, aber auch FB 36) sind als „fachkundige Bauherrn“ Garanten für die ordnungsgemäße Erfüllung der im öffentlichen Interesse durchzuführenden kommunalen Planungs- und Bauaufgaben.

Entsprechend dieser Garantenfunktion haben sie alle Aufgaben des kommunalen Bauens, insbesondere die der Leitung, der Koordination, der Überwachung und der Steuerung wahrzunehmen und bleiben – unbeschadet der Verantwortung externer Dritten für die ihnen vertraglich übertragenen meist operativen Planungs- und Durchführungsaufgaben – für die ordnungsgemäße Erledigung der Bauaufgaben verantwortlich.

Planungs- und Bauüberwachungsleistungen fallen dabei im Schwerpunkt in den in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI 2013) beschriebenen Leistungsbildern für folgende Fachleistungen an:

- Flächenplanungen (Teil 2 HOAI, Abschnitt 1 und 2), dazu gehören
 - o Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, §§ 18, 19),
 - o Landschaftsplanung (Landschaftsplan, Grünordnungsplan, Landschaftsrahmenplan, Landschaftspflegerischer Begleitplan, Pflege- und Entwicklungsplan, §§ 23-27)
- Objektplanung (Teil 3 HOAI, Abschnitte 1-4), dazu gehören
 - o Gebäude und Innenräume (§ 34),
 - o Freianlagen (§ 39),
 - o Ingenieurbauwerke (§ 43),
 - o Verkehrsanlagen (§ 47),
- Fachplanungen (Teil 4 HOAI, Abschnitte 1 und 2), dazu gehören
 - o Tragwerksplanung (§ 51),
 - o Technische Ausrüstung (§ 55)
- Sonderplanungen innerhalb beratender Leistungen (Teil 5, Anlage 1 HOAI Beratungsleistungen), dazu gehören
 - o Umweltverträglichkeitsstudien (1.1),
 - o Thermische Bauphysik (1.2),
 - o Geotechnik (1.3) ,
 - o Ingenieurvermessung (1.4),
- Sonstige Leistungen innerhalb der „Besonderen Leistungen“ vorgenannter Fachleistungen.

Auch außerhalb der HOAI ist der öffentliche Bauherr für weitere notwendige Leistungen als Auftraggeber tätig, so z.B.:

- Leistungen im Bereich Verkehrsgutachten und Lichtsignalplanung,
- Baugrundgutachten,
- weitere Leistungen.

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 und stichprobenartige Überprüfung der vertraglich zugesicherten, externen Leistungen ist sicherzustellen, dass wesentliche Mängel in allen Bereichen erkannt und ausgeschlossen werden.

Ab einer gewissen Komplexität und Größe einer Baumaßnahme und einer Vielzahl von Gewerken sind erhöhte Aufwände für die Koordinierung und Steuerung der am Bau Beteiligten zur Sicherung des Projekterfolges erforderlich.

Diese sog. „Projektsteuerungsleistungen“ können als delegierbare Bauherren-Leistungen ebenfalls extern vergeben werden und sollen in den Handlungsbereichen ¹

- A. Organisation, Information, Koordination und Dokumentation,
- B. Qualitäten und Quantitäten,
- C. Kosten und Finanzierung,
- D. Termine, Kosten und Logistik sowie
- E. Verträge und Versicherungen den Bauherren unterstützen.

Die nicht delegierbare sog. „Bauherrn-Kernleistung“ der „Projektleitung“ verbleibt ausnahmslos beim öffentlichen Auftraggeber. Daher ist die Fähigkeit des Bauherrn, die externen Leistungen zu leiten, zu koordinieren, zu überwachen, zu steuern und die vertraglich zugesicherte Leistung einzufordern, von entscheidender Bedeutung für die Zielerreichung, Qualitätssicherung und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Voraussetzung hierfür ist die Gewinnung und Bindung hoch qualifizierten, erfahrenen Personals, welches in Auftraggeber- und Bauherrnfunktion auf „Augenhöhe“ mit den beauftragten Externen verhandelt und handelt.

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

¹ AHO (Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V., Nr. 9, „Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft“

2. Modelle der Aufgabenwahrnehmung:

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 Ende der 1980er Jahren zunehmend dazu übergegangen, eigene Planungs- und Bauüberwachungskapazitäten abzubauen und diese Leistungen extern einzukaufen. Hinter diesem Rückzug aus der operativen Leistungserbringung verbarg sich auch die (nicht überprüfte) Annahme, dass externe Leistungserbringer grundsätzlich wirtschaftlicher agieren können.

Zwei grundsätzliche Modelle der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben haben sich etabliert:

a) das Modell der sog. „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 Bedarfes, 2. Übernahme der Garantenpflicht für die sachgerechte Verwendung der Haushaltsmittel mit den operativen Aufgaben: Beauftragen - Abrechnen - Bezahlen).

b) das Modell der sog. „Baumanagement-Verwaltung“

hier werden über die Bauherren-Kernleistungen hinaus die grundsätzlich delegierbaren sonstigen Bauherren-Leistungen der wirtschaftlichen und technischen (Bedarfsträger-/Nutzer-) Beratung und der Projektsteuerung 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.

3. Grundsätzliche Modellabwägung:

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.

Daher gilt insbesondere die Fremdvergabe konsumtiver Bauaufgaben in der Instandhaltung als besonders unwirtschaftlich.

Abwägungen der Wirtschaftlichkeit zwischen Eigen- und Fremderledigung wurden bereits im sog. „Positionspapier“ der Betriebsleitung E26 aus 04/2014 vorgenommen und dem Betriebsausschuss Gebäudemanagement vorgelegt, hier kurz zusammengefasst:

+ Eigenerledigung:	+ Fremderledigung:
Erhaltung ausreichender Kompetenzen für die eigenständige Abwicklung von Baumaßnahmen	Entlastung des öffentlichen Bauherren vom Auslastungs- und Personalrisikos bei schwankendem Bauvolumen
Erhaltung ausreichender Kompetenzen für die Kontrolle und Qualitätssicherung der Fremdleistungen	Kontinuierliches Einbringen speziellen und aktuellen Fachwissens durch Vergabe an externe Dienstleister
Vermeidung von Schnittstellenverlusten, Doppelarbeit und Kommunikations-/ Koordinationsaufwänden	Schwierigkeiten bei der Gewinnung hochqualifizierten gebäudetechnischen Personals (TGA-Ingenieure)
grundsätzlich wirtschaftlicher bei: <ul style="list-style-type: none"> - allen Bauherrenaufgaben, - vorgelagerten Bedarfsplanungen, - allen Instandhaltungsaufgaben und - überschaubaren Investitions-Bauvorhaben 	grundsätzlich wirtschaftlicher bei: <ul style="list-style-type: none"> - komplexen Bauvorhaben, - Sonderbauvorhaben, - Bauvorhaben mit hohen gebäudetechnischen Anteilen - Bauvorhaben mit hohem Steuerungsaufwand
Neue HOAI 2013: Honorarsteigerung bei großen Baumaßnahmen: ~17 % bei kleinen Baumaßnahmen: bis zu 30 %	„Herausforderungen“ der Personalsteuerung im öffentlichen Dienst

Die Fachliteratur - und selbst das politische Berichtswesen - gehen von einer notwendigen Eigenerledigungsquote zwischen 15 und 35 % zur Erhaltung der Fachkompetenz aus. Einige Unternehmensberatungen zeigen zunehmend erhebliche - nicht nur wirtschaftliche - Risiken im rigorosen Personalabbau der kommunalen Gebäudemanagement-Bereiche auf. So stellt z.B. im „Fokus Public Sektor“ aus 01/ 2014 Rödl & Partner fest:

„Nachdem lange Zeit die öffentlichen Bauherren HOAI-Leistungen an Architekten- und Ingenieurbüros vergeben haben, lässt sich in den letzten Jahren eine Gegenbewegung feststellen. (...) Grund hierfür ist die Erkenntnis, dass ohne eigene Fachkompetenz (...) die Leistungen beauftragter Architekten und Projektsteuerer nicht hinreichend zu kontrollieren sind. Zum anderen zeigen sich teilweise auch wirtschaftliche Nachteile einer vollständigen Fremdvergabe.“

Abschließend konstatiert Rödl & Partner einen nachgewiesenen wirtschaftlichen Vorteil erhöhter Eigenleistungen - verbunden mit Aufbau personeller Kapazitäten - von 20-40 % ggü. vollständiger Fremdvergabe und stellt folgende Risiken der Fremdvergabe dar:

Langjährige Erfahrung; ohne eigenes, qualifiziertes Personal birgt die Vergabe von HOAI-Leistungen Risiken
Leistungen ext. Planer, Bauüberwacher und Projektsteuerer können aufgrund fehlender Kapazitäten nur noch unzureichend beurteilt werden
Fachlich angemessene Kontrolle i.S. d. nicht delegierbaren Bauherren-Aufgaben ist mangels Personalressource kaum mehr möglich
Bauherr trägt bei Schlechtleistung ext. DL meist dennoch den größten Imageschaden in der öffentlichen Wahrnehmung
Bauherr trägt bei Einklage der vertraglich zugesicherten Leistung den erheblichen Mehraufwand
Verlust eigenen Fachwissens über Planungs-, Bauüberwachungs- und Projektsteuerungsleistungen
hohes Budgetrisiko f. d. Bauherrn durch Verzicht auf eigene, vorgelagerte Bedarfsplanung/ Kostenermittlung
auch bei vollständiger ext. Vergabe von Planungs-, Bauüberwachungs- und PS-Leistungen muss ein hoher Anteil von Teilleistungen zur Risikominimierung selbst erbracht werden.
hoher Aufwand verbleibt beim öffentl. AG für die Kommunikation mit ext. DL (~ 20-40%)
Bei kleinen BM ist der Aufwand vergleichsweise höher als bei großen BM
„Fokus Public Sektor“ aus 01/ 2014 Rödl & Partner: Risiken der Fremdvergabe

Weitere aktuelle Positionen aus Ministerien, übergeordneten Behörden, Dachverbänden, Rechnungshöfen, Architektenkammern und aus Bauindustrie der letzten Jahre sind im Anhang zitiert.

Mehr als eindeutig ist hier ein sog. „*Paradigmenwechsel*“ in der Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung hin zu mehr Eigenleistung ablesbar.

Durch die bisher politisch gewollte „Eigenerledigungsquote“ von 0 % (!) bei NUE-Bauten ist die Stadt im hohen Maße auf die (vorab oft schwer prüfbare) Fachkunde, Eignung, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit externen Dienstleistern angewiesen. Gleichzeitig hatte dies zur Folge, dass andererseits hohe Kapazitäten zur Koordinierung, Überwachung, Steuerung und Qualitätssicherung der vertraglich zugesagten Leistungen der Externen vorzuhalten sind.

Die Erfahrung vieler kommunaler Baudienststellen zeigt jedoch,

„dass bei Vergabe von Planungs- und Projektsteuerungsleistungen an externe Dienstleister trotzdem ein signifikanter Anteil dieser Leistungen weiterhin selbst zu erbringen sind. Qualifizierte Schätzungen gehen dabei von einem Anteil von 20-40 % aus. Grund hierfür sind insbesondere Kommunikations- und Koordinationserfordernisse zwischen Bauherrn und externen Planern und Projektsteuerern“.²

In dem Positionspapier aus 04/2014 und unter Berücksichtigung der Honorarsteigerungen der HOAI 2013 (z.T. über 30%) wurde nachgewiesen, dass der ausgewiesene Personalmangel im konsumtiven Bereich der Instandhaltung zu besonders unwirtschaftlichen Beauftragungen externer Dienstleister führt. Als typisches Beispiel wurde aufgeführt:

Aufgabe:	Sanierung einer Toiletten-Anlage in einer Schule
Gesamtbaukosten:	rd. 73.000 EUR
Honorar an ext. Ing.büro:	rd. 21.000 EUR (!)
Gesamtkosten:	rd. 94.000 EUR (!)

Mit dem Honorar für knapp 3,5 Toilettenanlagen würde eine Stelle generiert, deren Inhaber als MA des E26 mindestens 7-8 Anlagen in Eigenerledigung p.a. intern umsetzen könnte!
Die notwendigen Stellen konnten 2014 nicht ausgewiesen werden.

2. Zusammenarbeit mit externen Architekten, Fachingenieuren und Sonderfachleuten

Das Gebäudemanagement ist ausgerichtet nach dem Modell der „Bauherrenverwaltung“.

D.h.: sämtliche Planungs- und Bauüberwachungsleistungen werden bei Investitionsbauvorhaben (Neu-, Um- und Erweiterungsbau) durch Fremderledigung abgearbeitet und an externe Architekten und Ingenieure vergeben.

In Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis ist die Betriebsleitung der Auffassung, dass auch aus Gründen der planerischen Vielfalt Externe weiterhin in einem großen Umfang beauftragt werden sollen – zumal die Erfahrungen in der Zusammenarbeit überwiegend positiv und von Erfolg geprägt sind.

² Rödl & Partner, Stadt Chemnitz: „Verwaltungs- und Strukturkonzept“ 10/2013, Maßnahmenkatalog, Anlage 1, S. 14
Vorlage E 26/0069/WP17 der Stadt Aachen

Aufbau- und Ablauforganisation des Gebäudemanagements sind über Jahre auf dieses Modell ausgerichtet und immer wieder verfeinert worden, die Rollen- und Pflichtenverteilungen sind eingelebt und stabil – insbesondere mit aus Erfahrung in der Zusammenarbeit leistungsfähigen, zuverlässigen und fachkundigen externen Büros, die ihre Rolle als „Sachwalter des Bauherren“, „Treuhandler“ und „Partner“ im Planungs- und Bauablauf verstehen.

Erfolgreiche Zusammenarbeit beruht danach auf einem Vertrauensverhältnis – zumal eine intensive und personalaufwendige Überwachung mit der Natur des werkvertraglichen Rechtsverhältnisses nicht im Einklang stünde, selbst wenn sie rechtlich möglich und bei erheblich erhöhtem Personal denkbar wäre.

Die Beauftragung an externe Architekten und Fachingenieure ist grundsätzlich dann sinnvoll, wenn sie einerseits diesen einen eigenen Spielraum der Entscheidung innerhalb seines vertraglich festgelegten Leistungsspektrums lässt und andererseits – auch im Hinblick auf das aufzuwendende Honorar – eine deutliche Ersparnis im Einsatz kommunalen Personals ermöglicht.

Dies bedeutet, dass es unerwünscht und sinnwidrig wäre, die Arbeit des Beauftragten durch eigene Kräfte vollumfänglich nachvollziehen zu lassen. Damit ist zwingend verbunden, dem Beauftragten ein hohes Maß an Vertrauen zu gewähren und dementsprechend auch das Risiko einzugehen, dass dieses Vertrauen enttäuscht werden kann.

Dabei ist besonders zu bedenken, dass jede bauherrnseitige Einwirkung in die vertraglich zugesicherten Leistungsbereiche des Architekten seine Verantwortlichkeit rechtswirksam zu Lasten des Bauherrn einschränken kann.

Daraus ergibt sich, dass das Gebäudemanagement über Stichproben hinaus nicht die vollumfängliche Aufgabe hat

- ins Detail gehende Untersuchungen z.B. über die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der Konstruktion anzustellen (hier fungiert der Architekt mit seinem Fachwissen als Treuhänder des Bauherrn),
- die von Architekten und Ingenieuren vorgelegten Unterlagen auf Richtigkeit zu überprüfen,
- bautechnische Kontrollen auf der Baustelle, die gleichzeitig Kontrolle der ordnungsgemäßen Leistungserfüllung sind, durchzuführen oder z.B.
- bei mangelhafter Bauüberwachung die defizitäre Leistung des externen Architekten oder Fachplaners während der Bauabwicklung durch eigene Kräfte auszugleichen.

Und dennoch zeigt die Realität:

ohne das „Dazutun“ des fachkundigen Bauherrn stellt sich der Erfolg nicht ein!

Ist absehbar, dass Architekten und Fachingenieur die vertragsgerechte Leistung nicht imstande sind zu erbringen, muss der interne Projektleiter des Bauherrn zur Sicherung des Projekterfolges abwägen, welches Maß an Einwirken das richtige ist.

Mit zunehmendem Baufortschritt grenzen sich jedoch die praktischen Möglichkeiten der kosten- und terminneutralen Einflussnahme stark ein.

Daher ist das Gebäudemanagement – insbesondere bei der Termin- und Kostenkontrolle – in hohem Maße davon abhängig, dass die Angaben und das operative Handeln der Architekten und Ingenieure richtig und vollständig sind.

Dennoch trägt bei Schlechtleistung Externer der Bauherr (Stadt/ Gebäudemanagement) den größten Imageschaden in der öffentlichen Wahrnehmung.

Die langjährigen Erfahrungen des Gebäudemanagement in der Zusammenarbeit mit externen belegen eindeutig, dass der Anteil an Koordinierung, Überwachung, Steuerung und zunehmend stärker der Sicherung der vertraglich zugesagten Qualitäten auf seinen des Bauherrn enorm angewachsen ist: Zur Qualitätssicherung ist etwa ein Äquivalent von 15 % des Honorars Externer zusätzlich als interner Aufwand erforderlich – Tendenz steigend und bei sich herausstellender mangelnder Leistungsfähigkeit sogar extrem ansteigend.

Das Risiko, welches mit der Beauftragung an Externe eingegangen wird, liegt vor allem in dieser Konstellation einer partnerschaftlichen, vertrauensvollen Zusammenarbeit, bei der meist erst in der Rückschau eine Beurteilung möglich ist, die im Laufe des Verfahrens - insbesondere bei einer EU-weiten Ausschreibung von Architekten- und Ingenieurleistungen - meist nicht mit ausreichender Sicherheit vorgenommen werden kann.

Damit steht und fällt die Höhe der eingegangenen Risiken und Chancen bei der Abwicklung von Bauvorhaben hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und des Gesamterfolges mit den Qualifikationen und Befähigungen sowohl

1. der extern beauftragten Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute, als auch
2. der Architekten und Ingenieure auf Bauherrnseite und damit dem Vermögendes Auftraggebers, seine Rolle als „fachkundiger Bauherr“ wahrzunehmen.

Insgesamt lässt sich feststellen:

die Zusammenarbeit mit externen Architekten und Fachingenieuren funktioniert im kommunalen Hochbau in Aachen – insbesondere bei Regelaufgaben und nach bereits „geübter Zusammenarbeit“ – gut.

Das Städtische Gebäudemanagement kann gerade in Aachen und Umgebung auf gut ausgebildete externe Fachleute mit langjähriger Erfahrung zurückgreifen.

Dies jedoch lässt sich über die Pflicht der öffentlichen Ausschreibung von Architekten- und Ingenieurleistungen ab einer bestimmten Wertgrenze nicht immer sichern.

3. Erarbeitung von Handlungsempfehlungen und weiteres Vorgehen

Die Betriebsleitung des Städtischen Gebäudemanagements weiß aus Erfahrung, dass

- Effektivität („Tun wir die richtigen Dinge?“),
- Effizienz („Tun wir die Dinge richtig?“) und
- Wirtschaftlichkeit

nicht alleine davon abhängig sind, ob Leistungen intern oder extern erbracht werden, sondern auch davon, dass

- die Handelnden/ Beteiligten die notwendigen Qualifikationen/ Erfahrungen mitbringen[^],
- die Rollen und Funktionen in einer Projektorganisation einschl. der zugehörigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (intern und fachbereichsübergreifend, wie extern), sowie
- die Prozesse zur Aufgabenerledigung und deren
- Schnittstellen und Abgrenzungen untereinander

klar gegliedert, definiert, zugewiesen sind und vor allem partnerschaftlich gelebt werden.

Zu den Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten wirtschaftlichen Handelns im kommunalen Hochbau verweist die Betriebsleitung auf die übersandten und bekannten übergeordneten Strategiepapiere

- der Reformkommission Hochbau, Berlin 07/2015 (Endbericht: *„Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient“*) und
- des Deutschen Städtetages/ Städtetages NRW, Berlin/ Bonn 12/ 2015 (Positionspapier *„Kommunales Bauwesen – Voraussetzungen für ein kostengerechtes, termintreues und effizientes Bauen in den Städten“*),

welche beide nicht nur oberflächliche Verbesserungen einfordern, sondern einen umfänglichen „Kulturwandel“ im Handeln und in der Zusammenarbeit aller Entscheidungsträger und Beteiligten (Politik, Verwaltung, Bauherr, Architekten und Ingenieure und Bauwirtschaft).

Die Betriebsleitung wird dazu Ende I. Quartal 2017 *„Handlungsempfehlungen zur Stabilisierung von Kosten und Terminen bei Hochbaumaßnahmen der Stadt Aachen“* vorlegen.

4. Stärkung der Eigenerledigung im kommunalen Hochbau

Die Betriebsleitung E26 bekennt sich zur verstärkten und weit überwiegenden Einschaltung und Beauftragung externer Architekten und Ingenieure; diese ist bewährt und eingespielt – aber nicht um jeden Preis!

Konkret sieht die Betriebsleitung die Notwendigkeit die Eigenerledigung in folgenden Leistungsbereichen zu verdichten bzw. zu stärken und damit wirtschaftlicher zu handeln:

4.1 Instandhaltung (IH):

Die IH an den öffentlichen Gebäuden bleibt aus Wirtschaftlichkeitsgründen regelhaft von den Architekten und Ingenieuren des Städtischen Gebäudemanagement in Eigenerledigung durchzuführen – ist aber ohnehin für Externe aufgrund der überwiegenden Kleinteiligkeit oft uninteressant.

Wenige Ausnahmen bei komplexen Aufgabenstellungen oder besonders umfangreichen IH-Maßnahmen bleiben davon unberührt.

➤ **Konsequenz:**

die bereits 04/2014 aufgezeigten und nachgewiesenen fehlenden Personalressourcen von 4 Stellen werden - insbesondere im Bereich der Fachingenieure Gebäudetechnik - bereitgestellt zur Vermeidung von hohen Wirtschaftlichkeitsnachteilen bzw. überproportional hohen externen Honoraren.

4.2 Projektmanagement PM (= Projektleitung und Projektsteuerung):

Neben der grundsätzlichen Wahrnehmung der Funktion der Projektleitung (als nicht-delegierbare Bauherren-Kernaufgabe) soll das Personal des Städtischen Gebäudemanagements in Zukunft regelhaft bei allen Investitionsbauvorhaben auch die Bauherrnaufgabe der „Projektsteuerung“ in Eigenerledigung wahrnehmen. Damit wird das gesamte Projektmanagement dann selbst erbracht. Ausnahmen sind vorstellbar bei Belastungsspitzen (alle Kapazitäten belegt) und ungewöhnlich komplexen Bauvorhaben (oder Sonderbauten ohne bauherrnseitige Vorerfahrungen) in z.B. zweistelliger Millionenhöhe.

➤ **Konsequenz:**

Bei Eigenerledigung aller Projektmanagement-Leistungen ist die Funktion der Projektleitung/-steuerung innerhalb der gesamtstädtischen Projektorganisation weiter zu stärken. Die bauherrnseitige Fähigkeit, große Bauvorhaben zu leiten, steuern, koordinieren und zu überwachen ist weiter stark auszubilden.

Zurzeit ist das Gebäudemanagement für diese Funktionen personell gut aufgestellt. Steigt das umzusetzende Bau- und Steuerungsvolumen und verbleibt mehrjährig auf höherem Niveau, wären die Eigenkapazitäten anzupassen.

Der bereits 2013/14 von der Betriebsleitung eingeschlagene Weg, internes Personal in diesen Funktionen mit weiteren Fähigkeiten professionell zu stärken und beim „Deutschen Verband der Projektmanager in der Bau- und Immobilienwirtschaft“ (DVP e.V.) zu zertifizieren muss weiter ausgebaut und gefestigt werden (Stichwort „*Multi-Projektmanagement*“).

4.3 Bedarfsplanung:

Die Betriebsleitung stellt fest: *„Projekte werden am Anfang gewonnen!“*

In keiner Phase eines Bauvorhabens können Kosten und Wirtschaftlichkeit so stark beeinflusst werden, wie ganz am Anfang – mit der Definition des Bedarfes.

Daher spielen die ersten Leistungsphasen und Projektstufen am Anfang einer Projektentwicklung eine entscheidende Rolle:

- die sog. *„Leistungsphase 0“* (außerhalb der HOAI) der Bedarfsklärung mit z.B. Nutzerbedarfsprogramm bzw. Raum- und Funktionsprogrammen,
- die Grundlagenermittlung (Lph 1 HOAI) und
- ggf. Teile der Vorentwurfplanung (Lph 2 HOAI).

Zwar ist die Definition des Bedarfes Kernaufgabe des Trägers dieses Bedarfes (= „Bedarfsträger“), jedoch sieht sich das Gebäudemanagement in der Rolle des wirtschaftlichen und technischen Beraters – einschl. des Ringens um flächen- und kostenmindernde (und dabei auch unbequeme) Lösungen.

Am 01.04.2015 wurde innerhalb der Abteilung Hochbau das Team „Zentrale Fachaufgaben“ gegründet u.a. mit dem Ziel, den Bedarfsträger noch stärker bei der Klärung seines Bedarfes zu unterstützen: Machbarkeitsstudien und Hilfestellungen bei der Erarbeitung von Bedarfsprogrammen werden seit dem bereits in Eigenerledigung von E26 durchgeführt.

Hierdurch konnten erhebliche Honorarmittel eingespart werden. Jedoch wurden in wenigen Monaten die Leistungen dieses neuen Teams – insbesondere durch die in immer kürzeren Zeiträumen ausgerufenen „Förder- und Sonderprogramme des Bundes und des Landes - so stark abgerufen und in Anspruch genommen, dass dieser bereits jetzt stark belastet ist.

➤ **Konsequenz:**

Die Betriebsleitung sieht aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Notwendigkeit, in diesem vorgelagerten Leistungsbereich weitere Personalkapazitäten bereitzustellen, um die sog. „Leistungsphase 0“ vollständig in Eigenerledigung erbringen zu können und den Bedarfsträger dadurch bei der wichtigen Bedarfsklärung von der Abhängigkeit externer Dienstleister zu lösen. Zusätzlich sind dazu bei bereits vorhandenem Personal weitere zukünftig regelhaft gebrauchte Kern-Fähigkeiten in der Nutzerberatung und Prozessmoderation auszubauen. Dazu gehören z.B. folgende Qualifikationen:

- Schulbauberatung,
- Training und Moderation,
- Facilitation und
- begrenzt Change Management.

4.4 Planung und Bauüberwachung von Investitionsbauvorhaben (Neu-, Um- und Erweiterungsbau)

In diesem wichtigen Aufgabenbereich ist eine Differenzierung vonnöten:

- a) Große und mittlere investive kommunale Bauvorhaben (> 10 Mio. EUR und 4-10 Mio. EUR):

sollten grundsätzlich von externen Architekten und Ingenieure geplant und durchgeführt werden. Das Städtische Gebäudemanagement übernimmt in diesem Falle immer die Projektleitung und regelmäßig die Projektsteuerung.

- b) Kleine kommunale Bauvorhaben (bis 4 Mio. EUR): sollten weiterhin überwiegend von externen Architekten und Ingenieure geplant und durchgeführt werden. Zur Stärkung der bauherrnseitigen Fachkunde ist in den nächsten 3-5 Jahren ein „Stufenplan“ zur Erhöhung der Eigenerledigungsquote von 0 auf 15-20% vorstellbar.

Hierzu ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Planungskompetenz ist neu aufzubauen. In einem ersten Schritt ist dazu nicht die Einrichtung einer Planungsabteilung bei E26 zwingend erforderlich. Jedoch sind die notwendigen Fähigkeiten zu schulen und/ oder durch Neueinstellung „einzukaufen“ und die internen Prozesse der Aufbau- und Ablauforganisation zu prüfen und anzupassen.
- Konsequente und „integrale“, nachhaltige Planung heißt nicht nur Hochbau-Planung (Architekt), sondern insbesondere Planung der Technischen Gebäudeausrüstung (TGA-Planer/ Systemplaner). Will man hier für kleine Bauvorhaben durchgängig „Planung“ auch nur im kleinen Maßstab möglich machen, hieße dies, dass man im Minimum 2 Hochbau-Planer und mind. 3 TGA-Planer (unterschiedliche Gewerke) plus Zeichen- und Unterstützungskräfte (Bauzeichner/ Technische Zeichner/ Assistenz) vorhalten muss.
- Der „*Erwartungshorizont*“ der Auftrag gebenden Bedarfsträger und politischen Entscheider muss vorab definiert werden. Die Erfahrung aus anderen Städten zeigt: mit Etablierung einer Eigenplanung steigt der äußere Wille nach „direktem Zugriff“ und die Forderung nach schnellen Ergebnissen für Erstüberlegungen („*....planen Sie doch mal eben schnell/ kurz ...*“) selbst bei völlig undurchdachter / unklarer Aufgabenstellung (= „Eh-da-Kosten“).
Daraus entsteht die Gefahr einer extrem dynamischen (Fehl-)Entwicklung von Planungsanfragen ohne Chance auf seriöse Durchführung, dem sog. „*Leerplanungsvolumen*“ (= „*Planung für die Tonne*“). Das Risiko von „verbrannten Kapazitäten“, die an anderer Stelle dringend gebraucht werden, ist sehr real und extrem hoch; wesentliche erhoffte Wirtschaftlichkeitsvorteile können dadurch verloren gehen!
Diesem Leerplanungsvolumen ist erfahrungsgemäß nur entgegen zu wirken, indem ein verwaltungsinternes Abrechnungsverfahren etabliert wird, welches sicherstellt, dass E26 durch den Auftraggeber für Planungen/ Planungsanfragen den Aufwand und die Leistung gem. HOAI erstattet bekommt – selbst dann, wenn die Planung nicht durchgeführt wird!
- Die erforderliche/n Ausstattung/ Instrumente/ Software-Produkte (einschl. Lizenzen), Schulungen wären als notwendige Voraussetzung für die neue Aufgabe der Eigenplanung vorab zu beschaffen.
- Es sollte vorab eine „Kosten-Nutzen-Analyse“ stattfinden, die in einer „Pilotphase“ zu verifizieren ist.

5. Grenzen der Eigenerledigung und Konzentration auf das „Machbare“

Die personellen Kapazitäten des Städtischen Gebäudemanagements sind ausgerichtet auf das seit Jahren gelebte Modell der „Bauherren-Verwaltung“ ohne Eigenerledigung der investiven Bauvorhaben im Neu-, Um- und Erweiterungsbau.

Eine mglw. favorisierte Umstellung dieses Modells stößt - auch bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit - an folgende konzeptionelle Grenzen:

5.1 Fehlende Deckungsstrategie für kurz-/ mittelfristige Raumbedarfe:

Verstärkte Eigenerledigung heißt auch verstärktes eigenes Personal und damit verbunden neue Platz- und Raumkapazitäten.

Die Stadtverwaltung ist bereits jetzt schon nicht in der Lage, den aufgrund der Aufgabenmehrung/ -verdichtung nachgewiesenen gestiegenen Personal- und damit Raumbedarf aller Fachbereiche zu decken.

Eine verstärkte Eigenerledigung ist damit kurzfristig bereits aus Mangel an zur Verfügung stehenden Arbeitsplätzen nicht umsetzbar!

5.2 Dringend notwendiges Konzept zur Minderung des bevorstehenden strukturellen Bruches bei technischen Fachingenieur-Disziplinen

Die Betriebsleitung stellt in den Leistungsbereichen der sog. „technischen Fachingenieure“ und den von ihnen zu erbringenden Bauherrenleistungen einen eklatanten Mangel an der Möglichkeit fest, überhaupt noch qualifiziertes Fachpersonal für die kommunalen Bauverwaltung zu finden, zu gewinnen und zu halten.

Aus Sicht der Betriebsleitung wird diesem bereits seit Jahren anhaltenden und sich zunehmend verstärkenden Umstand übergeordnet und bei den politischen Entscheidungsträgern bisher nicht annähernd genügend Aufmerksamkeit geschenkt.

Die öffentliche Bauverwaltung gerät sehenden Auges von Jahr zu Jahr immer stärker in eine kaum noch handhabbare Krise:

es gibt bisher keine speziell darauf ausgerichteten Konzepte, technische Fachingenieure mit neuen, zeitgemäßen, überzeugenden Instrumenten, Methoden oder zielführenden Ansätzen für den öffentlichen Dienst zu „begeistern“ und zu binden.

Die Folgen - bis hin zur punktuellen Handlungsunfähigkeit - sind fatal und können der Stadt viel Geld kosten:

die Fachkunde des Bauherrn und dessen Garantenfunktion für die wirtschaftliche Verwendung von Steuergeldern sind zunehmend gefährdet und bereits jetzt nur mit Mühe sicher zu stellen.

Nur mit gut qualifizierten, auch erfahrenen Fachingenieuren können die Leistungen Externer in Qualität und Vertragsgemäßheit überwacht, koordiniert und gesichert werden.

Hauptursache des Umstandes ist das seit Jahren zunehmende Auseinanderklaffen der Gehaltsschere:

Fachingenieure können auf dem sog. „freien Markt“ hohe Gehälter erzielen – weit weg von den Tarifen des öffentlichen Dienstes.

Sonderevereinbarungen der Tarifpartner, wie z.B. bei IT-Ingenieuren, gibt es unverständlicherweise in anderen Bundesländern, aber nicht in NRW - sind aber dringend geboten.

Es sind andere, neue Wege gefragt, dieser Herausforderung zu begegnen.

Die

- fehlende Strategie, Raumbedarfe zu decken und das
- fehlende Konzept, den Dienst am Gemeinwohl in der bauenden Verwaltung für Fachingenieure interessanter zu machen,

stehen der theoretischen Diskussion unversöhnlich gegenüber, auch nur ansatzweise eine verstärkte Eigenerledigung in diesen Disziplinen (und damit insgesamt) realistisch umzusetzen.

Die Betriebsleitung hat im Betriebsausschuss über die strukturellen Defizite und die daraus folgenden Handlungsnotwendigkeiten berichtet (u.a. im „Positionspapier“ aus 04/2014) – zuletzt im BAG vom 20.09.2016 mit dem „Bericht über die Personalentwicklung im Gebäudemanagement“).

Sie hält es für erforderlich, in 2017 zumindest im eigenen Zuständigkeitsbereich und im Rahmen der eigenen Organisations- und Personalhoheit neue Wege zu gehen und bisher unübliche Instrumente des Personalmarketings zu aktivieren.

C. Stellungnahme des Fachbereiches Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB 61)

1. Unterschiedliche Aufgabenstellungen:

Bei der großen Bandbreite unterschiedlicher Aufgabenstellungen müssen einzelne, teilweise sehr verschiedene Aufgabenfelder separat betrachtet werden.

Neben den im Antrag benannten Themen Wirtschaftlichkeit und zeitliche Optimierung müssen auch fachtechnische Belange berücksichtigt werden. Die Aufgaben liegen überwiegend auf den Gebieten, die in der HOAI in den Abschnitten Flächenplanung, Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen erfasst sind. Einige Projekte werden auch den Freianlagen zugeordnet.

Hinzu kommen Leistungen im Bereich Verkehrsgutachten und Lichtsignalplanung, die nicht in der HOAI gefasst sind, bzw. Baugrundgutachten, die außerhalb der HOAI liegen.

Bauleitplanung:

Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung werden keine Aufträge an Planungsbüros erteilt. Bebauungspläne werden ausschließlich in eigener Regie abgewickelt. Im Zusammenhang mit der Betreuung und Durchführung von Wettbewerbsverfahren werden allerdings Aufträge an Planungsbüros vergeben. Dabei wird kein Potential für einen höheren Anteil Eigenerledigung gesehen.

Stadtentwicklung:

Im Rahmen der Stadtentwicklung werden zwar Aufträge an Planungs- und Ingenieurbüros erteilt. Die personellen Kapazitäten vorausgesetzt wäre es grundsätzlich auch möglich, diese Leistungen zumindest in Teilen in Eigenregie zu erbringen. Allerdings wird hier im Wesentlichen im Rahmen der Städtebauförderung gearbeitet – und Aufwendungen für eigenes Personal sind hier in aller Regel nicht förderfähig.

Verkehrsmanagement:

Die Aufgaben erstrecken sich über verschiedene Themenbereiche und Konkretisierungsstufen. Bei strategischen Fragestellungen, die ein spezielles Fachwissen voraussetzen und die nur in größeren Zeitabschnitten zu bearbeiten sind, ist eine externe Beauftragung zielführend. Routineaufgaben in der Verkehrsplanung und Vorentwurf für Straßenräume dagegen können bei entsprechender Personalausstattung sinnvoll intern bearbeitet werden.

Straßenneubau und –erneuerung:

Zu bearbeiten sind die Aufgaben Entwurf, Genehmigungsplanung, Ausführungsplanung, Vorbereitung der Vergabe, Vergabe, Bauoberleitung und örtliche Bauüberwachung. Es handelt sich fast ausschließlich um Routineaufgaben mit unterschiedlichem Schwierigkeitsgrad und Bauvolumen, die von eigenem Personal qualifiziert abgewickelt werden können, da keine Spezialkenntnisse sondern eher genaue Einschätzung der örtlichen Gegebenheiten erforderlich sind.

Derzeit werden etwa 60-70% der Projekte mit Hilfe externer Ingenieurbüros abgewickelt.

Ingenieurbauwerke:

Im Zuge einer Organisationsänderung wurde die Zuständigkeit für die planerischen und operativen Aufgaben an den Ingenieurbauwerken dem Aachener Stadtbetrieb E18 übertragen, der auch das operative Geschäft der Straßenunterhaltung in eigener Verantwortung durchführt und sich dabei z.T. externer Büros bedient. Die Aufgaben aus der Baulastträgerschaft sind weiterhin bei FB 61 angesiedelt, der produktverantwortlich für Neubau und Unterhaltung von Straßen ist.

2. Abwicklung von Bauvorhaben der städtischen Verkehrsinfrastruktur

2.1 Ausgangslage

Der Bereich Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Verkehrsanlagen wurde in der Vergangenheit mehrfach umstrukturiert.

Interne Kapazitäten zur Planung und Bauüberwachung wurden reduziert und durch externe Bauauftragung von Fachbüros mit dem Ziel einer wirtschaftlicheren Abwicklung ersetzt, obwohl der Vergleich zwischen interner Bearbeitung und externer Beauftragung gezeigt hat, dass diese Erwartung nicht zutrifft und die interne Bearbeitung kostengünstiger ist. Zu diesem Ergebnis kam auch das städtische Rechnungsprüfungsamt, das in seinem Prüfbericht aus dem Jahr 2001 die interne Bearbeitung um 30% günstiger beurteilt hat.

Insofern sollte die externe Beauftragung von Planungs- und Ingenieurleistungen in erster Linie zur Abdeckung von Spitzenbelastungen bzw. zur Überbrückung von Personalengpässen oder bei außergewöhnlichen oder periodischen Fragestellungen eingesetzt werden.

2.2 Aufgabenstellung

Die Aufgaben reichen von der Projektidee, über die verschiedenen Planungsphasen und die bauliche Umsetzung bis zum anschließenden Betrieb und die notwendigen Unterhaltung und Instandsetzung während der gesamten Nutzungsdauer. Dazu gehören auch die Ermittlung der Kosten in den verschiedenen Konkretisierungsstufen und die Aufbereitung der Unterlagen für die Finanzierung.

Die Einbeziehung der betroffenen Bürger in den Planungs- und Umsetzungsprozess, die Abstimmung mit den verkehrslenkenden Dienststellen und die Öffentlichkeitsarbeit sind wichtige Bestandteile der Projektabwicklung, die auch bei externer technischer Projektbearbeitung von städtischen Mitarbeitern übernommen werden.

Es handelt sich dabei um einen nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand, der sich aus der Besonderheit der städtischen Verkehrsinfrastruktur ergibt. Planung und Bauen im Bestand unterliegen den Ansprüchen und den Bedürfnissen der Anlieger und anderer Nutzergruppen. Die dazu notwendigen Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse sind nur bedingt durch externe Büros zu erfüllen, da es sich dabei um Aufgaben aus der Bauherrenfunktion oder der Baulastträgerschaft handelt.

Das Thema Erreichbarkeit der anliegenden Grundstücke und Gebäude bzw. deren Beeinträchtigung ist bei innerstädtischen Projekten im Tief- und Straßenbau wesentlicher Bestandteil der Vorbereitung und Umsetzung der Bauvorhaben. Es handelt sich dabei um Leistungen, die in der HOAI (Leistungsphasen 6-9 und der örtlichen Bauüberwachung) nicht geregelt sind.

Auch bei externer Bearbeitung von Ingenieurleistungen bleiben die städtischen Mitarbeiter Ansprechpartner der Bürger und der politischen Gremien, deren Beratung und Entscheidung sie vorbereiten und begleiten. Dieser Komplex ist ein wesentlicher Anteil der Projektabwicklung, der durch die HOAI nicht abgedeckt wird.

Manche Projekte benötigen von der Planung bis zur Realisierung mehrere Jahre, sei es aus Gründen der Diskussion in der Öffentlichkeit und in den Entscheidungsgremien, sei es aus finanztechnischen Aspekten wie der Begrenzung des städtischen Haushalts oder den förderrechtlichen Rahmenbedingungen.

Bei längeren Planungs- und Entscheidungsprozessen ist häufig eine Überarbeitung der Ursprungsplanung notwendig, weil sich die einschlägigen Richtlinien oder andere Anforderungen in der Zwischenzeit geändert haben, was zu Mehraufwand in der ingenieurtechnischen Bearbeitung führt.

In den vergangenen Jahren wurden im Bereich Straßenerneuerung oder -neubau jährlich etwa 30 Projekte mit einem Finanzvolumen zwischen 10.000 und 3 Mio. € fertiggestellt. Etwa 15 Projekte befanden sich jeweils daneben in der Bauvorbereitung. Entsprechende planerische Betreuung erfolgte mit dem notwendigen Vorlauf zur Beschlussfassung und Einstellung in den Haushalt. Hierzu kommt eine Vielzahl von Projekten, die aufgrund von Bürgereingaben oder politischen Anträgen bearbeitet werden müssen, aber erst wesentlich später oder gar nicht realisiert werden.

Vergleiche zwischen der Beauftragung externer Büros und der Bearbeitung durch eigenes Personal wurden bisher nicht systematisch durchgeführt. Obwohl die seit 2001 vorliegende Untersuchung des RPA die Wirtschaftlichkeit der internen Projektbearbeitung bestätigte, wurde weiterhin externen Aufträgen der Vorzug gegenüber erweiterter Personalausstattung gegeben.

Bei der Prüfung von Personalmehrbedarf wurde in der Vergangenheit die Möglichkeit externer Beauftragung auch bei Routineaufgaben vorrangig praktiziert. Dabei spielen finanztechnische Erwägungen eine Rolle, da die externe Bearbeitung direkt den Projektkosten zugerechnet wird und nicht den Personaletat belastet. Insofern wird die Reduzierung der Personalkosten durch Personalabbau bei Budgetdiskussionen positiv vermerkt.

Tatsächlich werden aber bei gleichem Investitionsvolumen höhere Ausgaben im städtischen Budget für die externe Bearbeitung erzeugt. Zuschusstechnisch sind Ingenieurleistungen in Höhe von 2% der Baukosten förderfähig, unabhängig davon ob diese intern oder extern erbracht werden.

Zum zeitlichen Aspekt ist die erforderliche Vorlaufzeit zur Durchführung einer Interessenbekundung etc. gemäß Tarifreue- und Vergabegesetz (TVgG) zu erwähnen, womit ein zeitlicher Aufwand von 2 Monaten verbunden ist und Personalkapazität beansprucht wird, die stattdessen in der Projektbearbeitung eingesetzt werden könnte. Insofern kann eine interne Bearbeitung von Routineaufgaben bei entsprechend qualifizierter personeller Ausstattung Kosten und Zeit sparen.

2.3 Kostenvergleich

In der öffentlichen und verwaltungsinternen Diskussion ist die Reduzierung von Personalkosten ein Bestandteil der Haushaltskonsolidierung. Tatsächlich bedeutet die Reduzierung des Personals im Bereich Planen und Bauen Mehraufwand in Form externer Ingenieurleistungen.

Eine Ingenieurstelle im Bereich Straßen- und Tiefbau wird bei der Stadtverwaltung abhängig vom Alter und Aufgabenstellung inkl. Overhead mit 80.000 - 115.000€/Jahr angesetzt.

Eine direkte Umrechnung in Personalstunden ist nicht möglich, da der Aufwand eines Ingenieurbüros logischerweise auch die Overheadkosten und Gewinn sowie i.d.R. eine höhere Vergütung der Mitarbeiter beinhaltet. Es ergibt sich ein Stundensatz von ca. 50-70€ für eigenes Personal, den externen Ingenieurleistungen liegt dagegen ein Stundensatz von 55-80€ + MwSt. und Nebenkosten zu Grunde, was 70-100€/h entspricht.

Hinzu kommt, dass auch bei externer Bearbeitung ein nicht unerheblicher interner Prüf- und Koordinierungsaufwand, der zum Teil Doppelarbeit bedeutet, besteht. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch bei externer Beauftragung immer eine Kontrollpflicht und Mithaftung der Stadt besteht

Im Verkehrsmanagement wurden in den Jahren 2012 bis 2016 22 Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 444.000€ und einem mittleren Stundensatz von 90€ extern bearbeitet. Bei entsprechender Personalausstattung hätten aufgrund der Aufgabenstellung davon 11 Projekte mit einem Volumen von 131.000€ intern mit einem deutlich geringeren Stundensatz von ca. 60€ bearbeitet werden können.

In der Abteilung Straßenbau wurde in den Jahren 2014 und 2015 insgesamt ein Volumen von 707.337€ extern beauftragt. Damit entspräche wegen der Zusammenfassung von 2 Jahren die o.g. Auftragssumme an externe Büros etwa 3-4 Ingenieurstellen.

Darunter fallen Planungsleistungen und örtliche Bauüberwachung. Die Bearbeitung läuft projektbedingt häufig über mehrere Jahre. D.h. auch, dass in den Jahren noch Projekte abgewickelt wurden, die bereits in den Vorjahren beauftragt wurden, bzw. die genannte Auftragssumme über mehrere Jahre bearbeitet wird. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Routineaufgaben, die bei entsprechender Aufstockung des eigenen Personals intern bearbeitet werden könnten.

Für die Vorbereitung und Betreuung von Straßenunterhaltungsmaßnahmen (Große Asphaltarbeiten) wird in jedem Jahr ein externes Büros eingesetzt, da bisher hierfür kein Fachpersonal vorhanden war. Die Kosten hierfür belaufen sich i.d.R. auf 25.000 €, eine interne Bearbeitung wäre bei entsprechender Personalausstattung möglich und wirtschaftlich.

Im Bereich Brückenbau werden ebenfalls regelmäßig Ingenieurbüros beauftragt, hier insbesondere für Bauwerksprüfungen, Schadensanalysen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und bei Ersatzneubauten für Aufgaben der Leistungsphasen 1-4 und 6, selten auch für die Ausführungsplanung. Im Jahr 2015 wurden für fünf Einzelprojekte insgesamt 65.000 € ausgegeben, für die nach DIN vorgeschriebenen Bauwerksprüfungen ergaben sich Ingenieurkosten in Höhe von 102.000 €.

Anlage/n:

Ratsantrag 166/17 vom 29.04.2016

Anlage 1 Übersicht Baufachliche Aufgaben

Anlage 2 Positionen zum Thema „Eigenerledigung“ öffentlicher Bauaufgaben

