

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**

Betreff:	Aktivierung und Erhöhung von Eigenleistungen im Baudezernat; Konzept im Rahmen des Konsolidierungsprogramms
Bezug:	900 + 900a/2024, Anlage 1, lfd. Nr. 192, 194, 195, 199, 205 + 215
Anlagen:	

Zusammenfassung:

Im Zuge der Umsetzung des Neuen kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) ist es möglich und vorgesehen, dass bestimmte Leistungen, die die Verwaltung bei der Umsetzung von Investitionsprojekten selbst erbringt, im Haushalt dargestellt und aktiviert werden.

Im Haushalt 2025ff wurden die Eigenleistungen des Fachbereichs Hochbau und Gebäudemanagement bereits dargestellt. Im vorliegenden Bericht wird die zukünftige Aktivierung von Eigenleistungen (EL) weiterer Fachbereiche des Baudezernats konzeptionell untersucht. Zudem soll in diesem Konzept dargelegt werden, inwieweit der Ergebnishaushalt durch die Aktivierung von Eigenleistungen in Verbindung mit deren Erhöhung insgesamt weiter entlastet werden kann.

Damit werden die in der Haushaltskonsolidierung (vorlagen 900 + 900a/2024) beschlossenen Punkte (Anlage 1 zur Vorlage 900a/2024 lfd. Nr. 192, 194, 195, 199, 205 + 215) zusammengefasst behandelt.

Finanzielle Auswirkungen

Die aktivierten Eigenleistungen (z.B. für Bauherrenleistungen, Projektsteuerung und Planung beim Hochbau) werden im Finanzhaushalt bei den einzelnen Maßnahmen als Aufwendung (Kostenart 48110000) separat dargestellt und in Summe dem Budget des jeweiligen Fachbereichs als Ertrag (Kostenart 37111000) gutgeschrieben. Dadurch wird das Budgetergebnis im Ergebnishaushalt um die Erträge der aktivierten Eigenleistungen, z.B. im Haushalt 2025 beim Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement um 1,47 Mio. Euro, entlastet.

Die *Erhöhung der Eigenleistungen* im Projektsteuerungs- und Planungsbereich führt bei gleichbleibenden Personalkosten bei einzelnen Projekten im Vergleich zur externen Vergabe dieser Leistungen zu einer deutlichen Reduzierung der Nebenkosten. Bei Investitionsprojekten führt dies einerseits zu einer Reduzierung des entsprechenden Aufwandes im Finanzhaushalt, andererseits durch die Aktivierung dieser Leistungen (s.o.) zu einer Entlastung des Budgets. Bei im Ergebnishaushalt finanzierten Unterhaltungsmaßnahmen reduziert sich der Aufwand um den Wert der bisher extern vergebenen Leistungen, da der Aufwand der eigenen Personalkosten (Kostenart 4000.000) bereits separat im Budget finanziert ist.

Im Detail wird dies in verschiedenen Szenarien unter 2.2 – 2.4 beschrieben.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Die *Aktivierung von Eigenleistungen* bedeutet, dass die damit verbundenen Personalkosten nicht sofort als Aufwand verbucht, sondern in Vermögenswerte umgewandelt und stattdessen als Abschreibung über einen bestimmten Zeitraum (z.B. 50 Jahre) hinweg verbucht werden. Das führt zu einer Verbesserung der Haushaltsbilanz im Ergebnishaushalt, da dort die sofortigen Aufwendungen um diese Personalkosten entsprechend reduziert werden.

Im Haushalt 2025ff wurden die Eigenleistungen des Fachbereichs Hochbau und Gebäudemanagement als Pilotprojekt bereits dargestellt. Jetzt soll die Möglichkeit der Aktivierung von Eigenleistungen weiterer Fachbereiche des Baudezernats (Fachbereich Planen, Entwickeln, Liegenschaften und Fachbereich Tiefbau) konzeptionell untersucht und ab dem HH 2026 bzw. 2027 in die Planung aufgenommen werden.

Zudem soll in diesem Konzept dargelegt werden, inwieweit der Ergebnishaushalt durch die Aktivierung von Eigenleistungen in Verbindung mit deren Erhöhung insgesamt weiter entlastet werden kann. Im Zuge der Amtshilfe für die KST bei der notwendigen Unterhaltung und Sanierung der Betriebsgebäude sollen durch die Erfassung und Aktivierung von Eigenleistungen zukünftig ebenfalls Entlastungen ermöglicht werden.

2. Sachstand

2.1. Arten von aktivierbaren Eigenleistungen im Baudezernat

Im Grundsatz können im Rahmen des NKHR von der Verwaltung selbst erbrachte Planungs- und Steuerungsleistungen von Projekten, die im Investitionshaushalt finanziert sind, aktiviert werden. Diese verteilen sich in unterschiedlicher Form auf die einzelnen Fachbereiche:

2.1.1. Hochbau: Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, Generalsanierungen, Haustechnik

Mit Ausnahme der Bauunterhaltungsmaßnahmen sind die Projekte im Hochbau ausschließlich Teil des Finanzhaushalts. Folgende Eigenleistungen werden erbracht:

- Bauherrenleistungen + Projektsteuerung (bei extern vergebener Planung)
- Architektenleistungen (Planung und Bauleitung) + Ingenieurleistungen (Haustechnik)
- Projektentwicklung

Die Projektsteuerung könnte separat extern vergeben werden, was im Hochbau zuletzt beim Technischen Rathaus erfolgt ist, seither aber in Kombination mit der Bauherrenleistung erbracht wird. Dies stellt bereits ein erhebliches Einsparpotential dar.

Wenn Planungsleistungen selbst erbracht werden, dann erfolgen diese in Kombination mit Bauherren-/Projektsteuerungsleistungen. Auch wenn nur Teilleistungen erbracht werden (z.B. nur die Vorplanung oder die Genehmigungsplanung) sind diese aktivierbar.

Die Projektentwicklung als Eigenleistung ist nur aktivierbar, wenn diese bereits die erste Leistungsphase eines konkreten Projektes darstellt, ansonsten ist der Aufwand konsumtiv (Ergebnishaushalt). Aber gerade in diesem Fall ist die Eigenleistung sinnvoll und wirtschaftlich, da sie direkt zu einer Reduzierung des Ergebnishaushalts führt (s.u. 2.4).

Dies gilt ebenso für den gesamten Bauunterhaltsbereich, bei dem zwar bereits der baukonstruktive Bereich Planung, Durchführung und Steuerungsleistungen fast vollständig selbst erbracht werden, jedoch im Bereich der Haustechnik bis 2024 praktisch vollständig externe Planungsbüros beauftragt wurden. Inzwischen konnte eine Stelle mit einem Haustechniker besetzt werden, so dass hier Potential für eine Erhöhung der EL besteht.

2.1.2. *Tiefbau: Frei- und Verkehrsanlagen, Entwässerung, Ingenieurbauwerke (z.B. Brücken)*

Auch der Tiefbau hat einen Großteil der Baumaßnahmen im investiven Bereich. Die verschiedenen Eigenleistungen sind hier auf Grund der unterschiedlichen Produkte differenzierter zu betrachten:

- Bauherrenleistungen + Projektsteuerung (bei extern vergebener Planung)
- Planungsleistungen (Freianlagen)
- Ingenieurleistungen (Ingenieurbauwerke, Verkehrs- und Entwässerungsanlagen)

Auch hier kann die Projektsteuerung ggf. separat extern vergeben werden.

Der im Ergebnishaushalt finanzierte Unterhaltungsbereich (Straßen, Brücken, Gewässer + Grün) verhält sich analog zum FB 8. Sonderfall ist hier, dass eine Reihe von Leistungen (z.B. Grünflächenpflege, Straßenunterhaltung etc.) von den KST erbracht und intern verrechnet werden.

2.1.3. *Stadtplanung: Flächennutzungs-, Bebauungs-, Landschaftsplanung, Grünordnungs- und Rahmenplanung, Begleitmaßnahmen*

Im Bereich der Fachabteilungen Stadtplanung und Projektentwicklung ist der überwiegende Teil der extern vergebenen städtebaulichen Planungsleistungen konsumtiv zu veranschlagen und damit nicht im Finanzhaushalt aktivierbar. Trotzdem werden vom FB 7 im Bereich des Arten- und Naturschutzes, im Aufgabenbereich der Projektentwicklung und im Schnittstellenbereich zum Fachbereich Tiefbau Teilleistungen (z.B. Freianlagenplanungen) erbracht, die voraussichtlich aktiviert werden können.

Ob auch in der Fachabteilung Liegenschaften oder in anderen Leistungsbereichen Möglichkeiten für Aktivierungen bestehen, kann zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Eine weitere Erhöhung der Eigenleistung ist auf dem derzeitigen Personalbestand in den Fachabteilungen nicht absehbar.

2.2. Berechnung und finanzielle Auswirkungen von aktivierten Eigenleistungen

Der Fachbereich Hochbau hat als Pilot bereits im HH 2025 von ihm erbrachte Eigenleistungen berechnet und dargestellt. Dazu wurde der Aufwand für die verschiedenen Leistungen - Bauherr (einschl. Projektsteuerung) und Bauherr + Architekt - in Anlehnung an die HOAI (Planungsleistungen) und die AHO (Projektsteuerungs-Leistungen) differenziert. Beide Berechnungsgrundlagen orientieren sich für die Höhe des „Honorars“ (und damit dem Aufwand) - neben weiterer Faktoren wie z.B. Schwierigkeit oder Leistungsumfang - hauptsächlich prozentual an den jeweiligen anrechenbaren Gesamtkosten des Projektes. Die dem zu Grunde liegenden Tabellen sind degressiv, d.h. der prozentuale Aufwand wird geringer je höher die anrechenbaren Kosten sind.

Um die Eigenleistungen projektweise zu ermitteln, wird dazu der jährlich zu erbringende Anteil am gesamten Aufwand für das jeweilige Projekt im Vorfeld abgeschätzt und entsprechend aufgeteilt. Daraus ergibt sich dann jahresweise die prozentuale Verteilung des berechneten „Honorars“ auf die einzelnen Projekte. Analog zu diesen Prozentanteilen werden die dafür anfallenden Personalkosten als zu aktivierende Eigenleistung aufgeteilt.

Im Haushalt wirkt sich das beispielhaft wie folgt aus:

Bauherrenleistungen / Projektsteuerung (mit und ohne zus. Aktivierung)

	<i>Ohne Aktivierung:</i>	<i>Mit Aktivierung:</i>	
Baukosten	2.500.000 Euro	2.500.000 Euro	
Externes Honorar	275.000	275.000	
Finanzhaushalt insgesamt	2.775.000	2.775.000	
aktivierte Eigenleistungen	0	+115.000	
Aktivierung	2.775.000	2.890.000	(+115.000)
Personalkosten	115.000	115.000	
- aktivierte Eigenleistungen	0	-115.000	
Ergebnishaushalt	115.000	0	(-115.000)
gesamt	2.890.000	2.890.000	

Wie man an dem Beispiel erkennen kann, führt die Aktivierung zu einer Entlastung im Ergebnishaushalt auf der einen Seite und im Finanzhaushalt zu der entsprechenden Erhöhung der Aktivierung und damit der daraus resultierenden Abschreibung.

Bauherrenleistungen / PS + Eigenplanung (mit und ohne zus. Aktivierung)

	<i>Ohne Aktivierung:</i>	<i>Mit Aktivierung:</i>	
Baukosten	2.500.000 Euro	2.500.000 Euro	
Externes Honorar	0	0	(-275.000 ext. Beauftr.)
Finanzhaushalt insgesamt	2.500.000	2.500.000	
aktivierte Eigenleistungen	0	+260.000	(+260.000)
Aktivierung	2.500.000	2.760.000	
Personalkosten	260.000	260.000	
- aktivierte Eigenleistungen		-260.000	
Ergebnishaushalt	260.000	0	(-260.000)
gesamt	2.760.000	2.760.000	

Bei der zusätzlich zur Bauherrenleistung erbrachten Eigenplanung reduzieren sich zudem insgesamt die Gesamtkosten des Projekts im Finanzhaushalt gegenüber der externen Planungsvergabe (-130.000). Dies ist zum einen durch die wegfallende Mehrwertsteuer für Planungsleistungen und zum anderen durch die Synergieeffekte bei der Kombination begründet. Bei der Aktivierung der Eigenleistungen wird der Ergebnishaushalt - wie oben - in

Höhe der dafür aufgewendeten Personalkosten entlastet. Durch die gegenüber bei externer Vergabe geringeren Gesamtkosten reduziert sich gleichermaßen die daraus resultierende Abschreibung.

2.3. Exkurs: Einsparungen durch Eigenleistungen bei Maßnahmen im Ergebnishaushalt

Wie unter 2.1.1 beschrieben werden bei der reinen Bauunterhaltung die Planungs- und Steuerungsleistungen seit Jahren durch eigene Bautechniker erbracht. Ebenso werden größere Sanierungsmaßnahmen, die in der Vergangenheit extern geplant wurden, durch die inzwischen vorhandenen Architektenstellen jetzt in Eigenleistung geplant.

Im Hochbaubereich ist es ausschließlich die Projektentwicklung (z.B. Machbarkeitsstudien, Testentwürfe etc.), die regelmäßig im Ergebnishaushalt (ErgHH) zu finanzieren ist. Diese wird bereits fast ausschließlich in Eigenleistungen erbracht.

Aktuell wird die Eigenleistung im Unterhaltungsbereich durch die zusätzlich geschaffene Haustechnikstelle sukzessive erhöht. Damit wird der externe Planungsaufwand auch in diesem besonders honorarintensiven Bereich zunehmend reduziert.

Es ergeben sich folgende beispielhafte Rechnungen:

Externe Planung (Arch)	<i>größeres Projekt</i>	<i>kleineres Projekt</i>
Baukosten	2.500.000 Euro	800.000 Euro
Externes Honorar	275.000	117.000
Personalkosten	115.000	48.000
Ergebnishaushalt gesamt	2.890.000	965.000

Eigenplanung (Arch)		
Baukosten	2.500.000 Euro	800.000 Euro
Externes Honorar	0	0
Personalkosten	260.000	100.000
Ergebnishaushalt gesamt	2.760.000	900.000
	(-130.000)	(-65.000)

Externe Planung (Ing.)	<i>größeres Projekt</i>	<i>kleineres Projekt</i>
Baukosten	480.000 Euro	200.000 Euro
Externes Honorar	115.000	56.000
Personalkosten	20.000	9.000
Ergebnishaushalt gesamt	615.000	265.000

Eigenplanung (Ing.)		
Baukosten	480.000 Euro	200.000 Euro
Externes Honorar	0	0
Personalkosten	85.000	35.000
Ergebnishaushalt gesamt	565.000	235.000
	(-50.000)	(-30.000)

Wie bei den Projekten im FinHH ergeben sich auch bei der Eigenplanung reduzierte Gesamtkosten, die bei kleineren Projekten prozentual höher werden und damit direkt zu einer Entlastung im ErgHH führen.

Die Berechnungen für die beim Tiefbau (Unterhaltung) und der Stadtplanung (Projektentwicklung, städtebauliche Planungen, Verkehrskonzepte) im ErgHH erbrachte Eigenleistungen kommen zu analogen Ergebnissen.

2.4. Erhöhung von Eigenleistungen

Eine Vorbedingung für die Erhöhung der Eigenleistungen bei der Planung und Projektentwicklung ist die notwendige Kompetenz in diesen Bereichen, d.h. Berufserfahrung in entsprechenden freien Büros oder öffentlichen Verwaltungen, die dies ebenfalls praktizieren. Zusätzliche Kompetenzen (z.B. in Haustechnik, Bauphysik, Holzbau, Nachhaltigkeit, SiGeKo etc.) eröffnen weitere rentierliche Bereiche für Eigenleistungen, die ansonsten aufwändig extern eingekauft werden müssen.

Selbstverständlich ist eine mögliche Erhöhung der Eigenleistungen abhängig von der jeweiligen Projektgröße und -komplexität i.V. mit der insgesamt vorhandenen Personalkapazität.

Daher kann eine Erhöhung von Eigenleistungen - ohne zusätzliche Stellen - nur umgesetzt werden, wenn gleichzeitig Anzahl und/oder Größe der Projekte zurückgeht.

Trotzdem kann es sinnvoll sein, für die Erhöhung der Eigenleistungen zusätzliche Personalkapazitäten zu schaffen, da – wie durch die Modellrechnungen unter 2.2 + 2.3 belegt – der Gesamtaufwand gegenüber der externen Vergabe z.T. deutlich geringer wird.

Mit dieser Begründung und über eine vorausschauende Kapazitätsplanung wurden in der Fachabteilung Hochbau in den letzten zehn Jahren zusätzliche Stellen geschaffen. Über entsprechende Szenarien durch schrittweise Erhöhung der Eigenleistungen wurde belegt, dass auch bei zurückgehendem Haushalt und weniger Projekten diese Stellenkapazität ab einem bestimmten Jahresvolumen noch notwendig ist. Die aktuell im Hochbaubereich jährlich finanzierte Investitionssumme von 20-25 Mio. Euro könnte daher bei der aktuell notwendigen Kapazität auf ein Jahresvolumen von ca. 8 Mio. Euro/Jahr zurückgehen.

Den Berechnungen liegen folgende, je nach Projektgröße durchschnittlichen Jahresumsätze/AK im Finanzhaushalt zu Grunde:

- BH-Leistungen + Projektsteuerung (Planung extern) ca. 1,8 bis 3 Mio. Euro pro Jahr
- Planungsleistungen intern + (BH + PS) ca. 950.000 bis 1,2 Mio. Euro pro Jahr

2.5. Vor- und Nachteile von Eigenleistungen und deren Aktivierung

Vorteile:

- Zeitliche Synergien bei der Eigenplanung und gleichzeitiger Bauherren- und Steuerungsleistung durch wegfallende Schnittstellen und geringerem Abstimmungsaufwand
- Kostenvorteil, da keine Mehrwertsteuer auf interne Leistungen
- Verbesserung der Haushaltsbilanz im Ergebnishaushalt

Nachteile:

- Höherer Personalaufwand für zusätzlich interne Planungsleistungen
- Notwendiger Kompetenz für interne Planungsleistungen
- Begrenzte Impulse von außen zur baukulturellen Qualitäts- und Innovationssteigerung
- Um die Aktivierung erhöhte Abschreibung

3. Vorgehen der Verwaltung

- Der Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement hat die Aktivierung von Eigenleistungen auf Grund der Erfahrungen aus 2025 im HH 2026 optimiert. Die Abrechnung der im Haushalt 2025 dargestellten Leistungen wird mit der Jahresrechnung erfolgen.
- Die Erhöhung der Eigenleistungen beim Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement - auch im ErgHH (bei HLS, Elektro) – wird weiterverfolgt (z.B. bei GS Hirschau, KH WHO-West II, Güterhalle, Bricks).
Zudem ist vorgesehen, für die KST bei der Sanierung und Unterhaltung ihrer Gebäude Amtshilfe zu leisten und diese Eigenleistung ebenfalls zu berechnen.
Um dafür die notwendigen Kapazitäten zu haben sollen die auf Grund von Weggang oder Wechseln nicht besetzten Stellen wiederbesetzt werden.
- Der Fachbereich Tiefbau stellt ab dem HH 2027 seine aktivierbaren Eigenleistungen im Haushalt dar. Die mögliche Erhöhung der Eigenleistungen wird im Konsolidierungsprozess 2026 konkret untersucht.
- Der Fachbereich Planen, Entwickeln, Liegenschaften wird die aktivierbaren Eigenleistungen im Aufgabenbereich der Projektentwicklung und Teilleistungen (z.B. Freianlagenplanungen) ab dem HH 2027 darstellen. Weitere Bereiche werden noch geprüft.

4. Lösungsvarianten

Eigenleistungen werden nicht weiter aktiviert, der Finanzhaushalt wird dadurch reduziert, der Ergebnishaushalt entsprechend erhöht.

5. Klimarelevanz

./.