

Universitätsstadt Tübingen
Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement
Haas, Andreas Telefon: 07071-204-2265
Gesch. Z.: 8/81/83/

Vorlage 817/2015
Datum 09.10.2015

Berichtsvorlage

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

Betreff: **Personalentwicklung Fachbereich 8 Hochbau und Gebäudemanagement**

Bezug:

Anlagen: 0 1 Honorarübersicht

Zusammenfassung:

Derzeit werden nahezu alle Hochbau-Planungen aufgrund der großen Projektanzahl fremd vergeben und von externen Architekten erbracht. Die externe Planung gerade kleinerer und mittlerer Projekte ist durch die Kumulation eines relativ hohen Koordinationsaufwandes mit proportional hohen Honoraren (HOAI 2013) zunehmend teuer und wenig effizient. Die Verwaltung strebt deshalb eine Erhöhung der Eigenerledigungsquote an und hat für den Haushalt 2016 die Schaffung von fünf Planer- und Bau-technikerstellen beantragt. Sie geht davon aus, dass dadurch die Planungseffizienz so erhöht werden kann, dass durch entfallende Honorare die Personalkosten der neuen Stellen finanziert und darüber hinaus weitere Einsparungen für den städtischen Haushalt erreicht werden.

Ziel:

Durch Personalaufstockung im Bereich der Planer der Abteilungen 81 Gebäudeunterhaltung und 83 Hochbau sollen Kosten eingespart und die eigene Planungskompetenz gesichert werden.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Der Fachbereich 8 hat aufgrund der über die Jahre stark gestiegenen Bauausgaben die externe Vergabe von Planungsleistungen immer weiter erhöht. Dadurch fallen für Planungen in der Abteilung 83 Hochbau und in der Abteilung 81 Gebäudeunterhalt sehr hohe Planungshonorare an. Inzwischen müssen auch Kleinprojekte aufgrund fehlender Personalressourcen extern geplant werden. Diese Entwicklung hat direkte Auswirkungen auf die Projektkosten und die Aufgabenerledigung im Fachbereich. Diese wurden im Fachbereich analysiert um Handlungsoptionen zu erkennen. Drei Themenbereiche stehen im Mittelpunkt der Überlegungen:

- die durch externe Vergaben verursachten Planungskosten
- die Planungseffizienz insbesondere bei kleinen und mittleren Projekten
- die Auswirkungen auf die eigene Planungskompetenz.

2. Sachstand

Seit langem stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilungen 83 Hochbau und 81 Gebäudeunterhaltung einer stetig wachsenden Aufgaben- und Projektfülle gegenüber. Immer mehr Planungsleistungen werden anstatt durch eigenes Personal im Rahmen von Planungsaufträgen durch externe Architekten erbracht. Dadurch hat sich die Planungseffizienz verschlechtert bei gleichzeitig deutlich angewachsenen Ausgaben für Planungshonorare (Kostengruppe 700). Sie machen inzwischen einen überproportionalen Anteil an den Projektkosten von bis zu 35% bei kleinen Baumaßnahmen aus. Im Durchschnitt aller Projekte geht man heute von einem Planungskostenanteil von ca. 28 % aus, vor wenigen Jahren lag dieser Wert bei durchschnittlich 20%. Die Verwaltung hat deshalb Möglichkeiten untersucht, die Effizienz der Architektenplanung zu steigern bei gleichzeitiger Absicherung der Planungsqualität.

2.1 Personelle Defizite

Die Bauverwaltung ist heute in der Lage im Rahmen der Arbeitsorganisation die Bauprojekte mit den zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten abzugleichen. Die Bauprojekte werden dabei auf Grundlage des Finanzplans auf die jeweiligen Jahre herunter gebrochen, die für die Bauherrenfunktion, Projektleitung und ggf. Planung erforderlichen Personalkapazitäten berechnet und mit den vorhandenen verglichen. Derzeit besteht auf Grundlage des Finanzplans 2015 eine Unterdeckung von 1,55 Stellen, für 2016 von 2,8 Stellen.

2.2 Gestiegene Bauausgaben

Seit dem Jahr 2007 haben sich die Bauausgaben stetig erhöht. Hauptgrund sind die gestiegene Zahl an Projekten, die Größe einzelner Vorhaben und der gestiegene Unterhaltungsaufwand. Die Bauausgaben betragen 2007 noch 6,8 Mio € und haben sich bis 2015 auf 20,4 Mio € erhöht. In den kommenden Jahren kann von ähnlichen Werten ausgegangen werden.

2.3 Externe Planungsleistungen

Um die gestiegene Aufgabenfülle zu bewältigen vergeben die Abteilungen 81 und 83 seit geraumer Zeit bis zu 100% der jährlichen Planungsleistungen an externe Architekten. Auch kleine bis mittlere Projekte oder Maßnahmen im Sammelnachweis 2, die früher regelhaft mit eigenem Personal geplant werden konnten, müssen jetzt vergeben werden. Dies führt zu hohen Planungskosten und geht auf Kosten der konkreten baulichen Leistungen.

2.4 HOAI 2013

Die Neuauflage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure HOAI 2013 wurde mit dem Ziel erlassen, die Honorare an die allgemeine Preisentwicklung anzupassen und bisher unzureichend geregelte Sachverhalte (z. B. "mit zu verarbeitende Bausubstanz") mit aufzunehmen. Insbesondere bei kleinen Projekten und bei Sanierungen sind dadurch Honorarsteigerungen um bis zu 45% im Vergleich zur HOAI 2009 entstanden. Dies führt im Segment der kleineren und mittleren Bauvorhaben zu einer deutlichen Steigerung der Projektkosten. Hinzu kommen Steigerungen aus gestiegenen Baukosten, die sich ebenfalls progressiv auf die Honorare auswirken.

2.5 Planungseffizienz

Die Planungsleistungen der externen Architekten werden auf Seiten der Verwaltung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachabteilungen 81 und 83 im Rahmen der Gesamtprojektleitung und der Bauherrenfunktion gesteuert, überprüft und abgerechnet. Dies schließt die Koordination aller sonstiger an den Projekten beteiligter Personen wie Fachplaner, Schulleitungen, Nutzer, Kolleginnen aus den Fachämtern usw. ein. Auch sind die Projektziele wie Termine, Kosten, Ausführungsqualität oder Interimsunterbringungen selbst zu planen und permanent zu überwachen.

Bei großen bis mittleren Projekten ergibt sich aus dieser Arbeitsteilung in der Regel eine effiziente Zusammenarbeit aus externen und internen Planern und damit auch ein gutes Kosten-Leistungsverhältnis.

Bei kleinen Maßnahmen ist dies jedoch nicht mehr gegeben. Zum einen fallen bei kleinen Baumaßnahmen proportional höhere Honorare nach HOAI an. Zum anderen ist der Koordinationsaufwand zwischen der Projektleitung und dem externen Architekten fast genau so umfangreich wie bei großen Projekten. Dies macht die externe Planung bei kleinen Projekten unwirtschaftlich und teuer.

Hierfür zwei Beispiele: Die Erweiterung des Kinderhauses Bebenhausen hat bei Gesamtkosten von 250.000 € einen Planungskostenanteil ca. 20.000 €. Der Umbau der Grundschule an der Steinlach hat bei Gesamtkosten von 142.000 € einen Planungskostenanteil von ca. 18.000 €. Beide Projekte wären prädestiniert für die Eigenplanung und könnten durch die vereinfachte Koordination deutlich effizienter geplant werden als bei externer Vergabe.

2.6 Einsparpotential

In den vergangenen zwölf Monaten sind bei potentiell für die Eigenplanung geeigneten Projekten (kleinere bis mittlere Projekte auch aus dem Sammelnachweis 2) Honorarkosten in Höhe von 396.000 € angefallen. Diese entsprechen in etwa Personal-Jahreskosten für sechs angestellte Architekten.

2.7 Strategie Vermögens- und Bauamt des Landes

Die Vermögens- und Bauämter kommen in ihrer Analyse zu ähnlichen Ergebnissen. In der Drucksache 15/6056 des Landtags wird ausgeführt: „...Das Gutachten kommt weiter zu dem Ergebnis, dass die „Eigenerledigungsquote der Vermögens- und Hochbauverwaltung“ schrittweise zu erhöhen ist, da die Aufgabenerledigung durch eigenes Personal um ca. 30 bis 40% günstiger ist als eine Fremdvergabe.“ Und weiter: „In den vergangenen Jahren sind...die Bauausgaben, insbesondere bei den großen Baumaßnahmen, stetig angestiegen. Diese Entwicklungen haben zu einem Anstieg der Vergabequote, also zu einer rückläufigen Eigenerledigungsquote geführt. Das Gutachten empfiehlt, die Eigenerledigungsquote aus

wirtschaftlichen Gründen und zum Erhalt des fachlichen Know-hows sowie zur Steuerungsfähigkeit gegenüber freiberuflich Tätigen wieder schrittweise zu erhöhen.“

Das Ziel des staatlichen Vermögens- und Bauverwaltung: Große Baumaßnahmen sollen zu 30% selbst geplant und umgesetzt werden, kleinere Maßnahmen zu 80%.

2.8 Reduzierung der Projektdichte

Voraussetzung für die Erhöhung der Eigenerledigungsquote ist neben der Aufstockung des Personals die Reduzierung der bisher vorgesehenen Vorhabenzahl. Nur wenn neues Personal nicht zur Abdeckung des derzeitigen personellen Defizits von ca. 2 Vollzeit AKs eingesetzt werden muss kann die Eigenerledigungsquote erhöht werden. Auf Grundlage des Haushaltsplanentwurfs 2016 geht die Verwaltung davon aus, dass einige der derzeit diskutierten Projekte erst später realisiert werden können als bisher geplant. Die dadurch entstehenden Freiräume könnten genutzt werden, um die Eigenplanung ab Mitte 2016 sukzessive zu erhöhen.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung plant aus wirtschaftlichen Gründen eine Aufstockung des Fachpersonals im Fachbereich 8 in zwei Schritten. Insgesamt sind fünf neue Personalstellen vorgesehen. Im ersten Schritt sollen drei davon, eine Bautechnikerstelle in der Fachabteilung 81 Gebäudeunterhalt und zwei Architektenstellen in der Fachabteilung 83 Hochbau für eine Besetzung ab Juli 2016 im kommenden Haushalt etatisiert werden. Die beiden anderen Stellen werden jetzt geschaffen, aber zunächst nicht etatisiert. In einem zweiten Schritt soll in 2017 überprüft werden, ob sich die Eigenplanung wie gewünscht positiv auf die Planungseffizienz auswirkt um dann die beiden offenen Stellen etwa im Sommer 2017 zu besetzen.

Die Verwaltung verfolgt mit der Erhöhung der eigenen Planungskapazität auch ein im Gutachten der Landesbauverwaltung genanntes zweites Ziel: Den Erhalt und den Ausbau des Know-hows der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Nur ein hohes Niveau an eigener Planungskompetenz ermöglicht eine stringente und damit kosten- und terminorientierte Steuerung großer Projekte und eine fachgerechten Strukturierung der Planungsprozesse insgesamt. Diese Planungskompetenz kann durch ein angemessenes Maß an Eigenplanung erhalten und ausgebaut werden.

Trotz Erhöhung der Eigenerledigungsquote soll auch zukünftig eine breite Beteiligung von freien Architekten an kommunalen Bauvorhaben möglich sein. Kompetitive Verfahren wie Wettbewerbe oder Mehrfachbeauftragungen sind wichtige Garanten einer lebendigen Baukultur und werden auch zukünftig bei allen größeren Projekten die technische und gestalterische Qualität städtischer Planungen absichern.

Die Verwaltung kalkuliert in ihre Überlegungen die Möglichkeit mit ein, dass durch eine entsprechend schlechte Ertragslage des städtischen Haushalts die Mittel für Baumaßnahmen zurück genommen werden müssen. Dieses Szenario spricht nicht gegen die geplante Personalaufstockung, im Gegenteil. Gerade kleinere Projekte oder Projekte in der Gebäudeunterhaltung könnten besonders effizient in Eigenplanung realisiert werden. Hier kann die Eigenerledigungsquote ohne Qualitätsverlust bis auf 100% erhöht werden, so dass keine personellen Überkapazitäten entstehen. Denn: Je mehr Projekte selbst geplant werden können desto wirtschaftlicher wird die Planung insgesamt. In so fern bleiben die Überlegungen der Verwaltung auch bei einem Rückgang der Projektfülle auf z. B. die Hälfte der heutigen Finanzmittel

ein Beitrag zur Wirtschaftlichkeit.

4. Lösungsvarianten

4.1 Die Eigenerledigungsquote wird nicht erhöht und die Planungsaufträge in derzeitigem Umfang an externe Architekten vergeben. Der Personalbestand wird nicht verändert.

4.2 Um die Wirtschaftlichkeit der Planungen schnellstmöglich zu erhöhen und die angestrebten Einsparungen zu erzielen werden nicht nur drei sondern alle fünf angemeldeten neuen Stellen ab Juli 2016 etatisiert und schnellstmöglich besetzt.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Verwaltung geht in einer Beispielrechnung davon aus, dass die Erhöhung der Eigenerledigungsquote sich selbst finanziert und darüber hinaus weitere Kostenvorteile für den städtischen Haushalt bringt. Die Personalkosten der im ersten Schritt vorgesehenen drei Stellen liegen im Jahr 2016 bei 91.575 € und ab 2017 bei 183.150 €. Bei einer Besetzung der zwei Stellen des zweiten Schrittes fallen 58.377 € in 2017 und 116.758 € ab 2018 an. Die laufende Haushaltsbelastung für die Personalkosten beläuft sich ab 2018 somit auf 299.908 €.

In der Rückschau wurde das Einsparpotential durch Reduzierung der Architektenhonorare auf 396.000 € berechnet (siehe Anlage 1). Die Verwaltung geht davon aus, dass sich ein vergleichbarer Einsparbetrag nach Ablauf der Einarbeitungszeit sukzessive einstellen wird. Wann der Betrag insgesamt erreicht wird hängt insbesondere davon ab, wie schnell dieser Umstellungsprozess geht und wie viele der zukünftigen Projekte in Eigenplanung umgesetzt werden können.

Die Verwaltung hat berechnet, dass jede Personalstelle, die voll für die Eigenplanung eingesetzt werden kann, über die eigenen Personalkosten hinaus weitere 40.000 € bis 80.000 € pro Jahr an Kosten einsparen kann. Damit sind diese Stellen höchst wirtschaftlich.

Die Finanzierung der Personalkosten erfolgt über Budgetreduzierungen sowohl im Vermögens- als auch im Verwaltungshaushalt. Ab 2017 wird der Sammelnachweis pauschal um die hierauf entfallenden Personalkosten reduziert, im Vermögenshaushalt werden die in Eigenplanung durchzuführenden Projekte um die jeweiligen Honoraransätze gekürzt. Für 2016 entfällt der Haushaltsansatz von 80.000 € für freie Planungsmittel auf der Haushaltsstelle 2.6013.94000.000-0101.

6. Anlagen

1 Honorarübersicht