



Dr. Birgit Anne Pickenäcker arbeitet für Kienbaum Management Consultants GmbH, Dr. Christian Höfeler ist Geschäftsführer von dchp | consulting

Kommunale Bauplanung spielt sich heute weniger im Neubau ab, als vielmehr im Bereich der Erhaltung oder Umnutzung städtischer Infrastruktur. Um den Bau- und Planungsbereich gut und nachhaltig zu steuern, gibt es einige Fragen, denen sich die verantwortlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister stellen müssen. Als Gebäudeeigentümer sind die Kommunen Träger der Betreiberverantwortung. Für ein rechtssicheres Handeln ist unter anderem das Verhältnis von Eigen- und Fremdleistungen genau zu definieren und eine Priorisierung des Bauprogrammes verbindlich festzuhalten. Ein Umdenken vom situativen Entscheiden hin zu einer mittelfristigen Steuerung erleichtert den strukturierten und nachhaltigen Umgang mit kommunalen Ressourcen und minimiert das Risiko eines Organisationsversagens.

Steuern Sie schon oder planen Sie noch?

Nachhaltiger Umgang mit kommunalen Ressourcen im Bau- und Planungsbereich

Von Dr. Birgit Anne Pickenäcker und Dr. Christian Höfeler

1. Diesen Fragen werden Sie sich immer stellen müssen

Was heute geplant und gebaut wird, muss morgen bewirtschaftet werden. Wir können davon ausgehen, dass in den kommenden Jahren weitaus weniger neu gebaut oder generalsaniert wird, als noch in der Vergangenheit. Die städtische Infrastruktur im Hoch- und mit Einschränkungen auch im Tiefbau ist weitgehend erstellt. In Zukunft muss daher in beiden Bereichen eher die Umnutzung denn der Neubau geplant werden.

Die Folgen des demografischen Wandels und die schwierigen Haushaltslagen wirken auf alle kommunalen Aufgabenbereiche. Interessanterweise ist die Richtung der Veränderung für den Bau- und Planungsbereich weniger relevant. Diese These mag überraschen, doch wir konnten in den letzten Jahren feststellen, dass sowohl in „boomenden“, als auch in „schrumpfenden“ Kommunen immer wieder die gleichen Fragestellungen auftauchen:

- Wie stellen wir lang- bis mittelfristig unseren Bau- und Planungsbereich auf?
- Welche und wie viele Ressourcen benötigen wir dauerhaft?
- Wie finden wir ein gutes Zusammenspiel zwischen Eigen- und Fremdleistung?
- Wie können wir die Einhaltung unserer Betreiberpflichten gewährleisten?

Antworten hierzu haben wir in unseren Projekten in zwei bayrischen „Boomtowns“ gefunden. Von der Definition der Betreiberverantwortung bis zur Steuerung der Ressourcen im Bau- und Planungsbereich ist unser Vorgehen für alle Städte, unabhängig vom demografischen Profil, relevant. Unsere Erfahrung und Erkenntnisse wollen wir mit Interessierten teilen, damit Sie Ihren Bau- und Planungsbereich künftig noch besser und nachhaltig steuern können.

2. Was müssen Sie als Bürgermeister/in in jedem Fall verantworten?

Die für die Planung, den Bau- und Betrieb von (öffentlichen) Immobilien erforderlichen Ressourcen zu planen und anforderungsgerecht bereitzustellen, ist eine stetige Herausforderung für kommunale Bau- und Planungsbereiche sowie die Personal- und Organisationsbereiche. Die Komplexität dieses Planungsproblems ergibt sich, neben der Volatilität des Bauvolumens, aus den verschiedenen Möglichkeiten, wie Bau- und Betriebsaufgaben heute wahrgenommen werden können. Die Verteilung zwischen Eigen- und Fremdleistung ist dabei ein zentraler Einflussfaktor. Für eine erfolgreiche Planung und Steuerung von Ressourcen stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie sich die Spanne zwischen kompletter

Eigenleistung und maximaler Fremdvergabe definieren lässt. Hier ist insbesondere relevant, wo die Grenzen der Fremdvergabe liegen und welche Aufgaben von der Kommunalverwaltung zwingend selbst wahrzunehmen sind.

Dass ein kommunaler Bauherr nicht alle bei der Errichtung und dem Betrieb eines Gebäudes anfallenden Aufgaben selbst ausführen kann (und sollte), steht außer Frage. Denn eine Vielzahl der Aufgaben ist nicht per se Kernaufgabe einer Kommune und kann an externe Dienstleister ausgelagert werden. So hat sich der Einkauf von Projektsteuerungsleistungen für größere Bauvorhaben mittlerweile auch im kommunalen Bereich etabliert. Gewisse Dinge können jedoch nicht delegiert werden und sind in jedem Fall von der Kommune selbst wahrzunehmen. Hierzu gehören die sogenannten nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben und die Übernahme der Betreiberverantwortung.

Teil der nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben sind insbesondere das Definieren der obersten Projektziele, das Treffen der notwendigen Entscheidungen und das Bereitstellen der erforderlichen Mittel. Hierzu muss der Bauherr selbst die notwendigen Verträge abschließen und auch generell die Rechtsposition des Bauherrn wahrnehmen. Je nach Bauvorhaben ist es darüber hinaus erforderlich, dass er ein baureifes Grundstück

selbst bereitstellt oder weitere Realisierungsinfrastruktur Dritten überlässt. Schließlich obliegen ihm das Kontrollieren der Zielerreichung und die Abnahme der Bauleistungen.

Häufig sind der Kommunalverwaltung die Grenzen möglicher Fremdvergaben nicht bewusst. Eine klare Aufgabenabgrenzung fehlt. Aus diesem Grund werden bei den Bauherrenaufgaben die bestehenden Möglichkeiten in aller Regel nicht ausgeschöpft und eher mehr Eigenleistung erbracht, als tatsächlich notwendig.

Als Gebäudeeigentümer sind Kommunen in aller Regel Betreiber von öffentlichen Einrichtungen. Insofern sind sie immer Träger der Betreiberverantwortung. Dies gilt auch dann, wenn sie den operativen Betrieb einer Einrichtung an externe Dienstleister delegiert haben. Damit gilt der Grundsatz „Eigentum verpflichtet“ (Art. 14 Absatz 2 GG). Die Betreiberverantwortung sicherzustellen, ist in Kommunalverwaltungen in aller Regel der fachlich zuständigen Dienststelle übertragen.

Auf welche Weise, in welchem Umfang und an wen genau die Betreiberverantwortung übertragen wurde, ist jedoch oft selbst den unmittelbar Beteiligten nicht genau bekannt. Dies ist besonders kritisch, wenn man die Rechtsgebiete betrachtet, aus denen die Pflichten des Betreibers resultieren. Neben den allgemeinen Pflichten aus Arbeitsrecht, wie zum Beispiel Fürsorgepflichten, Bereitstellung persönlicher Schutzausrüstung, Unterweisungen, Dokumentationspflichten, Organisation Erster Hilfe, ergeben sich für den Betreiber Verkehrssicherungspflichten, Hygienepflichten, wiederkehrende Prüfpflichten, Gebäudepflichten und Instandhaltungspflichten.

Hier zeigt sich ein klassisches Organisationsdilemma der Verwaltung: Das Risiko eines Organisationsversagens ist groß.

Für ein (rechts)sicheres Handeln bei Bau- und Betriebsaufgaben müssen verschiedene Kriterien erfüllt sein, die im Verantwortungsbereich der Verwaltung beziehungsweise der/s Bürgermeisterin/s liegen.

- Zum einen ist es erforderlich, die Anforderungen des Gesetzgebers sowie des späteren Nutzers für jedes Bauprojekt und die einzelnen Bestandsobjekte zu kennen, diese zu verfolgen und nach Prioritäten abzuarbeiten. Auf dieser Grundlage ist auch das Verhältnis von Eigen- und Fremdleistungen zu definieren.

Systematik der Bauherrenaufgaben



Quelle: Grafisch übersetzt nach einem Beitrag von Norbert Mittelstädt (2009): Leitlinie zur projektbezogenen Spezifikation und erfolgsabhängigen Honorarbemessung von extern beauftragten Projektmanagement-Leistungen im Hochbau, eigene Darstellung. © dchp|consulting 2013.

dchp|consulting

- Zum anderen ist es wichtig, dass die verwaltungsinterne Aufbauorganisation geregelt und eindeutig dokumentiert ist – und zwar von der Verwaltungsspitze über Amts- und Fachbereichsleitungen bis hin zu den Objektverantwortlichen vor Ort. Zusätzlich müssen alle Arbeitsabläufe (Prozesse) festgelegt, beschrieben, bekannt und beherrscht sein.
- Zuletzt muss gewährleistet sein, dass die Mitarbeiter/innen und die beauftragten externen Dienstleister gezielt ausgewählt, qualifiziert, unterwiesen und sich ihrer Verantwortung bewusst sind.

Wenn Sie als Bürgermeister/in ihrer Verantwortung als Bauherr und Betreiber nachkommen wollen, haben Sie für die Einhaltung der genannten Punkte Sorge zu tragen. Eine belastbare Ressourcenplanung und eine anforderungsgerechte Stellenbemessung für das einzusetzende Personal sind auch erst auf Basis dieser Information möglich. Nur dann ist das Risiko eines Organisationsversagens gebannt und Sie als Bürgermeister/in können sich beruhigt auf Ihre Kernaufgaben konzentrieren.

Wenn Sie als Bürgermeister/in ihrer Verantwortung als Bauherr und Betreiber nachkommen wollen, haben Sie für die Einhaltung der genannten Punkte Sorge zu tragen. Eine belastbare Ressourcenplanung und eine anforderungsgerechte Stellenbemessung für das einzusetzende Personal sind auch erst auf Basis dieser Information möglich. Nur dann ist das Risiko eines Organisationsversagens gebannt und Sie als Bürgermeister/in können sich beruhigt auf Ihre Kernaufgaben konzentrieren.

3. Wie steuern Sie Ihre Ressourcen heute und in Zukunft?

Im Gegensatz zum Gebäudemanagement, wo Steuerungsgrößen wie die Anzahl der betreuten Objekte und die verwalteten Flächen in Quadratmetern gut verfügbar sind, ist die Ressourcensteuerung bei Planung, Bau und Instandhaltung deutlich komplexer. Generell ist der Ressourcenbedarf hier an der Höhe des umzusetzenden Bauvolumens zu bemessen, aber:

- Welcher Ansatz ist richtig?
- Welche Rahmenbedingungen sind zu beachten?
- Und wie kann der Bedarf bei volatilen Volumen fortgeschrieben werden?

Eine Besonderheit des Planens und Bauens stellt das Projektgeschäft dar. Unterschiedliche Projektgrößenklassen und -strukturen sind auch bei der Ressourcenplanung zu berücksichtigen. Im Verhältnis zum umgesetzten Bauvolumen erzeugen kleinere Bauprojekte einen höheren Aufwand als Großprojekte, da hier schon der Grundaufwand für Projektorganisation und -steuerung viel stärker ins Gewicht fällt. Eine Tatsache, der auch das Honorarrecht und die HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) Beachtung schenkt und die sich im degressiven Kurvenverlauf der Honorarsätze entsprechend niederschlägt: Für Bauprojekte mit geringen anrechenbaren Kosten können der Architekt und der Ingenieur im Verhältnis höhere Honorare abrechnen, als für Projekte mit einem hohen Bauvolumen.

Der Zusammenhang zwischen Bauvolumen und Honorarhöhe lässt sich für die Ressourcensteuerung nutzen. Dies gilt auch für Planungs- und Baubereiche der öffentlichen Verwaltung, die keine Honorare gegenüber Dritten abrechnen. Unter der Annahme, dass die Honorare ein leistungsbezogenes Entgelt darstellen, wie es die §§ 1 und 3 der HOAI beschreiben, und der jeweiligen Leistung ein bestimmter Aufwand zuzuordnen ist, kann die Honorarhöhe im Verhältnis zum Bauvolumen als Aufwandsindikator



verstanden werden. Das Leistungsspektrum von Planungs- und Bauverwaltungen lässt sich mit dem Regelungsbereich der HOAI sowie weiterer Richtlinien des Ausschusses der Ingenieurverbände und Ingenieurkammern für die Honorarordnung e. V. (AHO) hinreichend beschreiben.

Analog zur Deckungsbeitragsrechnung in privaten Ingenieur- und Planungsbüros lassen sich – definierte Projektgrößen vorausgesetzt – kalkulatorische Honorarumsätze je Vollzeitstelle ermitteln, die jeweils erreicht werden müssen, um den Ressourcenaufwand für die erbrachten Planungs- und Ingenieurleistungen zu decken. Differenziert nach personellem und sächlichem Aufwand lassen sich aus diesen kalkulatorischen Werten Aufwandsfaktoren für die Personal- und Ressourcenplanung ableiten.

Spezifika der öffentlichen Verwaltung werden durch Auf- oder Abschläge berücksichtigt. So sind beispielsweise vergleichsweise breite Beteiligungen anderer Ämter und Behörden an öffentlichen Planungsprozessen aufwandsrelevant. Gegenüber der Privatwirtschaft entfällt jedoch der Aufwand für Vertrieb und Kundenakquise. Weiterhin ist entscheidend, in welchem Maße Projektsteuerungsleistungen anfallen, ob und wie diese delegiert wurden und welcher Ressourcenbedarf für die nicht-delegierbare Bauherrenaufgaben anzusetzen ist.

Für Stellenbemessungen und Ressourcensteuerung haben sich in unserer Beratungspraxis sogenannte Leistungszielvergleichswerte (LZVW) bewährt. LZVW sind zwecks einfacher Handhabbarkeit abgeleitete Durchschnittsgrößen, die das von einer Vollzeitstelle je Jahr bearbeit-

bare Bauvolumen projektgrößenabhängig beschreiben. Mit Hilfe dieser Bemessungsgrößen lässt sich im Ergebnis der Ressourcenbedarf fortschreiben und eine aktive Ressourcensteuerung einrichten.

Für die Ressourcenplanung stellt sich hier auch die Frage nach der Verteilung von Eigen- und Fremdleistung. Eine angemessene Fremdvergabequote erlaubt einer Kommune häufig, auf spezialisierte Dienstleister für Planung und Bauausführung zurückzugreifen und einen professionellen Projektablauf sicherzustellen. Dies kann insbesondere bei Spezialimmobilien wie beispielsweise Feuerwehreinrichtungen oder im Bereich der Stadtentwässerung erfolgskritisch sein. Welche Fremdvergabequote angemessen ist, ergibt sich in Abhängigkeit von dem umzusetzenden Bauvolumen, den spezifischen fachlichen Anforderungen der Baumaßnahmen, dem verfügbaren Eigenpersonal, dessen Qualifikation und Eignung sowie der Verfügbarkeit geeigneter Fremddienstleister. Bei der Einbindung von Spezial-Know-how haben sich vielfach auch Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit bewährt.

4. Starten statt warten – agieren Sie nachhaltig im Bau- und Planungsbereich

Zahlreiche Bürgermeister/innen und Dezernenten/innen beklagen, dass sie den Bau- und Planungsbereich nicht wirklich steuern. Oftmals liegt es daran, dass die relevanten Informationen und Steuerungsmechanismen nicht bekannt beziehungsweise eingeführt sind. Dies fängt mit einer frühzeitigen sowie langfristigen Planung und Prio-

risierung der Baumaßnahmen an und sollte durch eine (halb)jährliche Anpassung im Zuge der Projektdurchführung aktualisiert werden. Mit Hilfe dieser Maßnahmenplanung lassen sich sowohl kurz- als auch mittelfristig die stadt eigenen Ressourcen für das Bauprogramm ermitteln. Dabei sollte im Sinne einer kontinuierlichen Auslastung des eigenen Personals in den Bau- und Planungsbereichen die Spannweite der delegierbaren Bauherrenaufgaben genutzt werden, damit die Fremdvergabe als weiteres Steuerungsinstrument (bei schwankenden Bauvolumina) eingesetzt wird. Anhand von Szenarien kann so auf eine verständliche Art und Weise die Arbeitsteilung zwischen Fremd- und Eigenleistung mittelfristig definiert werden.

Nach Einführung dieser Steuerungsinstrumente hören wir von unseren Kunden aus der Verwaltungsspitze, den Bau- und Planungsbereichen sowie der stadt internen Organisation im Regelfall, dass sie diese Instrumente gerne früher schon eingesetzt hätten. Der Wandel vom situativen Entscheiden und Zeitverträgen im Bau- und Planungsbereich zur mittelfristigen Steuerung führt zu einem strukturierten und nachhaltigen Umgang mit den kommunalen Ressourcen und Vermögenswerten, wenn folgende Parameter beachtet werden:

- Betreiberverantwortung festlegen und Zuständigkeiten in der Organisation verankern,
- Arbeitsteilung zwischen Fremd- und Eigenleistung definieren sowie Entwicklungsszenarien beschreiben,
- Planung und Priorisierung des Bauprogrammes verbindlich vornehmen. ■