



Stellungnahme der KGSt zur Definition von Kriterien zur Priorisierung von Baumaßnahmen

Vorbemerkung und Hintergrund

Die KGSt hat die Stadt Wipperfürth im Prozess der Auflösung des regionalen Gebäudemanagements mit der Stadt Hückeswagen und des Aufbaus eines kommunalen Gebäudemanagements in Eigenregie über einen Rahmenvertrag punktuell begleitet.

In diesem Zusammenhang hat die KGSt organisatorische Impulse für die Ausgestaltung des Gebäudemanagements ebenso eingebracht wie eine Bemessung des notwendigen Stellenbedarfes auf der Basis von Referenzwerten aus dem Fundus der KGSt-Projektarbeiten und Vergleichsringe.

Wie in so vielen Kommunen in Deutschland steht nun auch bei der Stadt Wipperfürth die Diskussion über eine nachvollziehbare und transparente Form der Priorisierung von kommunalen Baumaßnahmen innerhalb der Verwaltung, aber auch mit den politischen Gremien an. Hintergrund ist in Wipperfürth wie in diversen anderen Kommunen die immer weiter sich spreizende Schere zwischen den baufachlichen Bedarfen auf der einen Seite und den verfügbaren Ressourcen auf der anderen Seite. Dabei spiegeln sich die verfügbaren Ressourcen wiederum in verfügbaren Haushaltsmitteln im investiven wie konsumtiven Bereich ebenso wieder wie in der verfügbaren Personalressource zur Umsetzung der Maßnahmen.

Eine solche Prioritätendiskussion ist im November und Dezember 2021 begonnen worden, da die Verwaltung für den Sitzungslauf von Bauausschuss und Rat eine Projektliste vorgelegt hat, die nur einen Ausschnitt an Baumaßnahmen und Projekten personalisiert, da die Bedarfslage über die Ressourcen weit hinaus geht.

Für die mit Priorität versehene Auswahl hat die Verwaltung eine Abstufung anhand von Kriterien vorgenommen, die es im Weiteren politisch zu diskutieren und abzustimmen gilt, da sich aus diesen Festlegungen eine klare Auswahl an Baumaßnahmen im Sinne eines Jahresprogrammes ableiten lassen.

Die KGSt ist seitens der Verwaltung gebeten worden, mit Blick auf die bundesweiten Erfahrungen und Diskussionen eine Einschätzung zu den vorgelegten Kriterien vorzunehmen.

a) Maßnahmenliste und deren Einordnung

Mit der Vorlage V/2021/496/1 hat die Verwaltung eine Maßnahmenliste vorgelegt, in der ein Ausblick über die Projekte beginnend von 2021 bis 2025 im Sinne einer mittelfristigen Planung dargestellt ist.

Darin sind eine Reihe von Projekten (27) mit einem geschätzten Bauvolumen von mehr als 35 Mio. € aufgelistet und überwiegend personell zugeordnet. Weitere 24 Projekte in einem geschätzten Volumen von über 28 Mio. € sind personell nicht hinterlegt. Die Spannweite der Maßnahmen reichen dabei von kleineren Maßnahmen als geplanter Bauunterhalt (z.B. Dämmung von Geschoßdecken mit 11.000 €) bis hin zu Großprojekten wie der Umbau von Schulen zu Ganztageseinrichtungen mit fast 8 Mio. €.

Dabei sind noch zudem einige wenige Maßnahmen noch nicht abgeschätzt. Ein mögliches Vorhaben wie die Sanierung der Alten Post wird das Gesamtvolumen sicherlich nochmals signifikant steigen lassen.

Hinweis der KGSt:

Hierzu ist zu bemerken, dass die Kostenschätzungen wahrscheinlich nicht mehr auf dem aktuellen Planungsstand beruhen. Aufgrund der Dynamik bei der Baukosten ist mit einer jährlichen Kostensteigerung von zumindest 6% auszugehen, was eine zusätzliche Herausforderung bedeutet.

Zumindest für die personell zugeordneten Projekte ist eine Aktualisierung der Kostenschätzung als Orientierungsgröße angezeigt.

Eine **solche mittelfristige Planung** von insgesamt **mehr als 50 Maßnahmen** in einem Volumen von **mehr als 63 Mio. €** in einem Zeitraum von rund vier Jahren bedeutet für eine Kommune der Größe Wipperfürths eine **immense Herausforderung**.

Für eine Realisierung eines solchen Volumens wird immer wieder als Argument die **mögliche durchgängige Vergabe der Planungs- und Bauleistungen an Dritte** ins Spiel gebracht, bis hin zur Option z.B. über **Generalübernehmer-Verträge (GU)** oder ÖPP-Modelle komplette Projekte in die Zuständigkeit Dritter zu vergeben.

Dabei ist mit dem Blick auf die **Erfahrungen der KGSt** folgendes zu bedenken: Eine komplette Vergabe an Bauprojekten z.B. über GU-Verträge ist für entsprechend aufgestellte Firmen nur ab einer signifikanten Bausumme interessant und somit eine wirkliche Option. Hierbei stehen meistens komplette Neubaumaßnahmen (z.B. von Schulen, Dreifach-Sporthallen o.ä.) mit einem deutlich zweistelligen Millionen-Betrag (d.h. beginnend ab 10 Mio. € Bausumme) zur Disposition. Ein solches Projekt findet sich in der oben erwähnten Liste nicht.

Mit der **weitestgehenden Vergabe von Planungsleistungen** nicht verbunden sind die Aufgaben des Bauherren, die sich nicht auf Dritte delegieren lassen. U.a. Einholung von Grundsatzbeschlüssen, die Finanzierung und die Sicherstellung des Zielbezuges. Eine damit häufig auch verbundenen Projektsteuerung sorgt faktisch dafür, dass ein nennenswerter Umfang der vergebenen Leistungen als „Bauherren-Aufwand“ trotz Vergabe durch die Kommune zu erbringen ist.

Hinweis KGSt:

Nicht selten erreichen bei Nachkalkulationen von Projekten bei Vergaben an nicht so leistungsstarke Büros die Aufwendungen für Bauherrenaufgaben und / oder eigene Projektsteuerung einen Umfang von 25% „+10/-5%“ der vergebenen Summe, so dass eine durchgängige Vergabe von Leistungen dennoch einen spürbaren Aufwand beim Gebäudemanagement weiterhin bedeutet.

Zuständigkeiten

In der Maßnahmenliste sind einzelne Maßnahmen noch in einer Klärungsphase. So sind u.a. Maßnahmen zur Möblierung von Schulräumen aufgeführt, die das Gebäudemanagement im Sinne der Zuständigkeit der Schulverwaltung zuordnet.

Hinweis der KGSt:

Eine solche Zuordnung der Zuständigkeit an die Fachverwaltung erscheint zielführend. Das Gebäudemanagement ist in der Regel für das festverbaute Mobiliar und die erstmalige Bereitstellung (z.B. bei Küchenzeilen) im Zuge der Baumaßnahme zuständig.

Für mobiles Inventar, welches nicht fest verbunden ist mit dem Baukörper, liegt die Zuständigkeit bei der Fachverwaltung oder ggf. der städtischen IT. Auch für die Ersatzbeschaffung von Mobiliar in der Nutzung ist dann die Fachverwaltung zuständig, etatisiert diese Beschaffungen und führt diese durch.

Fazit: eine hier begonnene Prioritätendiskussion ist bei dem Projektportfolio in Verbindung mit den verfügbaren personellen Ressourcen im Gebäudemanagement nachvollziehbar und mehr als notwendig.

b) Kriterien zur Priorisierung

Die oben erwähnte Vorlage kategorisiert die Maßnahmen und Projekte in drei Kategorien:

- Muss-Aufgaben (aufgrund gesetzlicher Vorgaben)
 - Umsetzung von Brandschutzkonzepten
 - Erfüllung von Betreiberpflichten

- Sicherstellung des OGS-Anspruches stufenweise ab 2026 bis 2029
- Gewährleistung des Dienstbetriebes der Verwaltung, der Feuerwehr, der Schulen, etc.
- Fortführung begonnener Maßnahmen aufgrund von gesetzlichen Verpflichtungen
- Soll-Aufgaben (müssen erledigt werden, sofern möglich)
 - Maßnahmen mit fristgebundenen Fördermitteln
- Kann-Aufgaben (erwünscht, aber ohne Verpflichtung)
 - Errichtung öffentlicher Toiletten
 - Erweiterung des Büchereiangebotes
 - Einrichtung eines neuen Jugendzentrums
 - Sonstige Erweiterungen des städtischen Leistungsangebotes

Die KGSt hat aufgrund der oben skizzierten Ausgangslage nicht nur in Wipperfürth in den letzten Jahren eine Reihe von vergleichbaren Projekten Deutschlandweit begleitet und ordnet vor diesem Hintergrund die hier vorgenommene Kategorisierung wie folgt ein:

Hinweis der KGSt:

Die durch die Verwaltung vorgenommene Kategorisierung ist **nachvollziehbar und entspricht der üblichen Praxis** in vergleichbaren Kommunen.

Oberste Priorität haben dabei Projekte, die eine Dringlichkeit aufgrund **Gefahren für Leib und Leben** bedeuten. Hierzu zählen u.a. Umsetzung von **Brandschutzkonzepten**, aber auch Maßnahmen im Rahmen von rechtlichen Verpflichtungen (z.B. Verkehrssicherungspflichten aus der **Betreiberverantwortung**) und Haftung der Kommune heraus.

Als weiteres vorrangiges Kriterium für die Priorisierung ist der **bauliche Substanzverlust** zu werten, d.h. inwieweit ein weiteres Hinauszögern einer Maßnahme die bauliche Substanz weiter in Mitleidenschaft zieht und eine Maßnahme unverhältnismäßig (nicht selten mit dem Faktor 2-3) verteuert.

Ein solches wirtschaftliches Kriterium kann auch mit der Maßgabe der **Fördermittel** verbunden werden. Diese bieten nicht selten eine Möglichkeit einer umfassenden Refinanzierung einer Maßnahme und rutscht somit in den Fokus der Priorisierung. Dabei ist selbstredend, dass eine Maßnahme nicht allein aufgrund eines Fördertopfes in ein Ranking rutscht. Das maßgebliche Motiv ist zunächst der baufachliche Bedarf.

Ordnet man die Kategorien, die in Wipperfürth bislang gewählt wurden, zu, so ergibt sich eine **überwiegende Übereinstimmung**. Fördermaßnahmen sind demnach als „Soll-Aufgabe“ eingestuft, wobei hier immer der Einzelfall und auch die Förderkriterien genau zu beleuchten sind. Nicht jedes Förderangebot ist dabei auch wirklich attraktiv für eine Kommune.

Eine Einzelabwägung hinsichtlich der Priorisierung ist auch hinsichtlich der „**Gewährleistung des Dienstbetriebes**“ vorzunehmen. Hier kann hinsichtlich der tatsächlichen oder dringlichen Bedarfslage ein deutlicher Unterschied sich aufzeigen. So kann bei aller Wertschätzung für die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden einzelne Maßnahmen doch zeitlich gestreckt werden, wenn nicht z.B. Gefahrenanzeigen aus dem Arbeitsschutz oder ähnliches hier eine Vorrangigkeit belegen.

Eine **rechtliche Verpflichtung**, wie sie bei den Kriterien in Wipperfürth in Sachen OGS angesprochen wird, ist vor dem zeitlichen Korridor der Bindung und Fristen einzuordnen. Hier kann ggf. über einen gewissen Zeitraum eine etwas nachrangigere Priorität vorgesehen werden, wenn z.B. eine Zeitkorridor von mehr als 7 Jahren in Aussicht steht.

Fazit: Die hier angeführten Aspekte beeinflussen nur bedingt die grundsätzlich nachvollziehbaren Kriterien und Einordnungen der Stadt Wipperfürth und bilden insofern ein Stück „Manövriermasse“ im regelmäßigen Abgleich und in der Fortschreibung der priorisierten Maßnahmenlisten.

c) **Ansatz der kapazitätsorientierten Planung**

Wie zuvor beschrieben, sind rund 27 Maßnahmen in einem Volumen von ca. 35 Mio. € personell zugeordnet. Diese Zuordnung umfasst einen Stamm von vier Mitarbeitenden, die diese Maßnahmen umsetzen sollen.

Eine hier namentlich genannte Kraft ist vornehmlich für Maßnahmen der Bauunterhaltung vorgesehen. Sie wird durch eine Neueinstellung ab März 2022 faktisch „ersetzt“.

Die KGSt hat in 2021 eine Bemessung der Stellen für das „neue“ Gebäudemanagement vorgenommen und dabei auch den Projektbereich dimensioniert. Dabei wurde für den Zeitkorridor bis 2024 ein jährliches Bauvolumen von ca. 8,25 Mio. € als Plangröße unterstellt. Die oben skizzierten Zahlen heruntergebrochen auf eine Jahrescheibe bestätigen diesen Planansatz, wobei wie erwähnt die Bausummen mittlerweile nach oben zu korrigieren sind. Dieser Ansatz für Architektenleistungen ergänzt sich noch um Anteile der Haustechnik, die gesondert bemessen wurden.

Als Variable wurde bei der Eigenleistung der Planung von einem Anteil von 15% ausgegangen, so dass von einem pro Vollzeitstelle zu realisierenden Bauvolumen von ca. 2,5 Mio. € auszugehen ist. Je niedriger die Eigenleistung, desto höher kann das zu betreuende Volumen ausfallen.

Hinweis der KGSt:

Im Ergebnis sind die heute vorgesehen **vier Stellen** für die Projektdurchführung angemessen und decken sich mit den Bemessungsansätzen der KGSt.

Vor diesem Hintergrund bildet der personell zugeordnete Umfang der Projekte (der noch nichts über die Komplexität und den Steuerungsbedarf der Maßnahmen an sich etwas aussagt) den **maximalen Rahmen** dessen, was **orientiert an den Kapazitäten** an Umfang leistbar erscheint, ohne die Beschäftigten dauerhaft zu überfordern.

Ein **Mehr an Leistungen bzw. Projekten** müsste mit einer **Ausweitung der Ressourcen** einhergehen. Hierbei ist der oben eingeschobenen Hinweis von Bedeutung, dass auch bei umfassenden (zusätzlichen) Vergaben ein signifikanter eigener Aufwand für nicht delegierbare Bauherrenaufgaben bei der Kommune verbleibt und bei der Bemessung zu berücksichtigen ist.

Hinweis KGSt:

Eine kapazitätsorientierter Ansatz berücksichtigt dabei dennoch, dass unterjährige Verschiebungen der Projekte bzw. Notwendigkeiten zu Anpassungen der Prioritäten (z.B. infolge dringlicher Maßnahmen) möglich sind, um – soweit möglich - flexibel auf Anforderungen zu reagieren.

Allerdings ist dabei zu bedenken, dass eine solche Planung immer auf eine 100%-Auslastung der Mitarbeitenden abzielt. Dies heißt, dass Veränderungen im Jahresprogramm dazu führen, dass für neu hinzugekommene Projekte andere Projekte aus der vorrangigen Priorisierung weichen müssen.

Eine solche Abwägung, welche Projekte dann verschoben oder aufgegeben sollen, ist Bestandteil der Neujustierung der Prioritäten in Verwaltung und in den politischen Gremien.

Köln / Wuppertal, den 07. März 2022

Gez. Thomas Janssen
Projektbeauftragter der KGSt