

Abschlussbericht

Organisationsuntersuchung Hochbauamt (OU 65)

Haupt- und Personalamt
Abteilung Organisation und Personalentwicklung
Stand: 14. November 2017

Foto: Stadtverwaltung



Foto: Thomas Herrmann



Impressum:

LANDESHAUPTSTADT STUTTGART

Haupt- und Personalamt
Abteilung Organisation und Personalentwicklung

70173 Stuttgart

Organisationsuntersuchung Hochbauamt

November 2017

erstellt von:

Petra Döcker, Projektleitung
Wolfgang Fehn, Projektleitung

Auskünfte:

Petra Döcker
Telefon 0711/216 - 88757
E-Mail: petra.doecker@stuttgart.de

Wolfgang Fehn
Telefon 0711/216 - 88749
E-Mail: wolfgang.fehn@stuttgart.de

Die Projektberichte sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, Verwertung, Wiedergabe etc. - auch auszugsweise - nur mit ausdrücklicher Zustimmung der LHS. Für Nachfragen wenden Sie sich bitte an die Abteilung Organisation und Personalentwicklung.

Inhaltsverzeichnis

0	ZUSAMMENFASSUNG	3
1	HISTORIE, PROJEKTAUFTRAG UND ZIELE	4
2	PROJEKTORGANISATION UND –DURCHFÜHRUNG	5
3	AUFGABENWAHRNEHMUNG DES HOCHBAUAMTS BEI BAUPROJEKTEN	7
3.1	Grundsätzliches zur Aufgabenwahrnehmung	7
3.2	Rückschlüsse zum Projektablauf aus organisatorischer Sicht	9
3.3	Verwaltungsinterne Phasen beim Beschluss von Bauprojekten	10
3.4	Schlussfolgerungen für die anzuwendende Methodik	11
3.5	Bemerkungen zur Eigenplanungsquote	11
3.6	Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung / Bauinvestitionscontrolling (BIC) bei Hochbauprojekten	13
4	AUSWAHL METHODIK UND ENTWICKLUNG EINES TOOLS	15
4.1	Theoretische Grundlagen zur Stellenbemessung bei dispositiv-kreativen Aufgaben	15
4.2	Interkommunaler Vergleich und Leitfaden Personalbedarfsbemessung	16
4.3	Entwicklung eines Stellenbedarfs- und Stellenprognose-Tools	17
4.4	Anpassung der Kennwerte und Parameter auf LHS	19
5	ERGEBNIS DER STELLENBEMESSUNG	22
5.1	Betrachtung Abt. Krankenhaus- und Sonderbauten (Abt. 65-5)	22
5.2	Betrachtung Hochbauamt gesamt	22
5.3	Besonderheiten bei Projekten im Bereich Schulen	23
5.4	Gesamtergebnis der Stellenbemessung	24
6	UMSETZUNG UND AUFBAUORGANISATION	25
6.1	IST-Struktur	25
6.2	SOLL-Struktur	25
7	FAZIT UND AUSBLICK	27

Anlagen:

Anlage 1: Projektauftrag OU 65

Anlage 2: Organigramm Hochbauamt

0 ZUSAMMENFASSUNG

Die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten (65-5) des Hochbauamtes hatte in der Vergangenheit Baumaßnahmen/-projekte für das Klinikum Stuttgart betreut. Im verwaltungsinternen Budgetgespräch im Mai 2015 wurde festgestellt, dass nach dem Sanierungsplan des Klinikums künftig fast keine Stellenkapazitäten des Hochbauamtes mehr benötigt werden und damit eine Gegenfinanzierung entfällt.

Durch den sukzessiven und massiven Rückgang der Krankenhausprojekte hat diese Abteilung Projekte aus anderen Abteilungen übernommen. In einem Gespräch zwischen den Amtsleitungen Haupt- und Personalamt, Stadtkämmerei und Hochbauamt im Juli 2015 wurde vereinbart, dass im Jahr 2016 eine Organisationsuntersuchung stattfinden soll, bei der die Abt. 65-5 auf ihren veränderten Aufgabenbestand hin untersucht, diese ggf. in ihrer Struktur dem geänderten Aufgabenbestand angepasst, eine Stellenbemessung durchgeführt und der endgültige Stellenbedarf ermittelt wird. Die Organisationsuntersuchung sollte klären, wie sich diese Entwicklung vollzogen hat und Aussagen zum künftigen Bedarf machen.

Der entsprechende Projektauftrag wurde im April 2016 vom damaligen Referat Allgemeine Verwaltung und Krankenhäuser sowie dem Technischen Referat unter Mitzeichnung des Referats Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen gezeichnet.

Eine klassische Stellenbemessung mit der Ermittlung und Gliederung von Arbeitsvorgängen, Feststellung der Häufigkeiten bzw. Fallzahlen und Ermittlung des Zeitbedarfs stößt bei der Bemessung von Projektarbeit - und damit auch bei Bauprojekten - an ihre Grenzen. Die Aufgaben des Hochbauamtes haben überwiegend Projektcharakter mit einem geringen Routinegrad sowie langen Bearbeitungs- bzw. Projektlaufzeiten. Aus diesem Grund musste zunächst ein Verfahren entwickelt werden, mit dem auf der Grundlage der derzeit laufenden sowie der zukünftigen Projekte der Stellenbedarf abgeleitet werden kann. Zudem erwies es sich im Projektverlauf als erforderlich, den Untersuchungsbereich auf alle Bauabteilungen des Hochbauamtes auszuweiten.

Das im Rahmen der Organisationsuntersuchung auf Basis der bestehenden Oracle-Projektdatenbank entwickelte Stellenbedarfs- und Stellenprognose-Tool ist fortschreibungsfähig und kann vom Hochbauamt zukünftig auch für die interne Kapazitätsplanung und zur Mittelabflussplanung genutzt werden.

Die Verwaltung schlägt dem Gemeinderat im Rahmen der Stellenplanberatungen 2018/2019 insgesamt 19 Stellen zur Schaffung für Schulbauvorhaben beim Hochbauamt vor.

1 HISTORIE, PROJEKTAUFTRAG UND ZIELE

Die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten (65-5) des Hochbauamtes hatte in der Vergangenheit Baumaßnahmen/-projekte für das Klinikum Stuttgart betreut. Im verwaltungsinternen Budgetgespräch im Mai 2015 wurde festgestellt, dass nach dem Sanierungsplan des Klinikums künftig fast keine Stellenkapazitäten des Hochbauamtes mehr benötigt werden und damit eine Gegenfinanzierung entfällt.

Im Juli 2015 hat das Klinikum mitgeteilt, dass es ab Januar 2016 nur noch Leistungen der Bauunterhaltung im Umfang von 0,5 - 1,0 Stellen abrufen wird. In der Folge wurde zwischen dem Klinikum und dem Hochbauamt vereinbart, dass ab Januar 2016 noch kleinere laufende Projekte vom Hochbauamt abgeschlossen werden. Weitere Arbeiten sollten ab diesem Zeitpunkt vom Klinikum eigenständig erledigt werden. Die entsprechenden Akten wurden dann im Februar 2016 dem Klinikum übergeben.

Die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten umfasst insgesamt 28,6 Stellen, davon 10,6 Stellen Projektmanagement, 10 Stellen Baubüro (Bauunterhaltung) und 8 Stellen Gebäudetechnik. Das Volumen an Krankenhausprojekten ist in den letzten Jahren jedoch sukzessive zurückgegangen, weshalb die Abteilung andere Projekte („Sonderbauten“) übernommen hat. Die Organisationsuntersuchung sollte klären, wie sich diese Entwicklung vollzogen hat und Aussagen zum künftigen Bedarf machen.

In einem Gespräch zwischen den Amtsleitungen Haupt- und Personalamt, Stadtkämmerei und Hochbauamt im Juli 2015 wurde vereinbart, dass im Jahr 2016 eine Organisationsuntersuchung stattfinden soll, bei der die Abt. 65-5 auf ihren veränderten Aufgabenbestand hin untersucht, diese ggf. in ihrer Struktur dem geänderten Aufgabenbestand angepasst, eine Stellenbemessung durchgeführt und der endgültige Stellenbedarf ermittelt wird.

Mit Projektauftrag vom April 2016 (vgl. Anlage 1) wurde vom damaligen Referat Allgemeine Verwaltung und Krankenhäuser sowie dem Technischen Referat unter Mitzeichnung des Referats Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen eine Organisationsuntersuchung für die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten beauftragt.

Die wichtigsten Ziele waren:

- Entwicklung von Kriterien zur Ermittlung des Stellenbedarfs
- Erhebung von derzeitigen und künftigen Stellenbedarfen
- Entwicklung SOLL-Vorschlag für Struktur und Stellenbedarf
- Identifikation von freien Stellenkapazitäten durch Wegfall von Projekten für das Klinikum Stuttgart
- Definition des Begriffes Sonderbauten
- Darstellung der Auswirkung einer evtl. Steigerung der Eigenplanungsquote auf 20 %

Von Anfang an wurde in Betracht gezogen, dass ggf. eine Ausweitung des Untersuchungsbereichs auf alle Bauabteilungen des Amtes notwendig sein könnte. Diese

Entscheidung zur Ausweitung des Untersuchungsbereichs wurde dann auch auf Vorschlag der Projektleitung im Februar 2017 durch die Projektlenkungsgruppe getroffen.

2 PROJEKTORGANISATION UND –DURCHFÜHRUNG

Die Projektleitung wurde vom Sachgebiet Projekte der Abteilung Organisation und Personalentwicklung (10-3) des Haupt- und Personalamts wahrgenommen.

Als Entscheidungsgremium wurde eine Projektlenkungsgruppe (PLG) eingerichtet, die sich wie folgt zusammensetzte:

Projektlenkungsgruppe (PLG)	
<i>Name</i>	<i>Geschäftszeichen</i>
Herr BM Wölfle / ab 15.10.16 Herr BM Dr. Mayer	Referat AK / AKR (Vorsitz)
Herr BM Thürnau	Referat T
Herr EBM Föll	Referat WFB
Herr Klenk, ab 01.11.16 Herr Holzer	Amtsleiter 65
Herr Reichert	Amtsleiter 10
Herr Nentwich	Örtlicher Personalrat 65

Die Projektgruppe setzte sich wie folgt zusammen:

Projektgruppe		
<i>Name</i>	<i>Geschäftszeichen</i>	<i>Funktion im Projekt</i>
Frau Döcker	10-3.102	Projektleiterin
Herr Fehn	10-3.104	Projektleiter
Herr Baumann	10-3.202	Ämterorganisator für Amt 65
Frau Klingler bis 12/16 Herr Heintzeler 01 - 03/16 Herr Lichtenberger ab 03/16	20-2	Vertreter/-in der Stadtkämmerei (bei grundsätzlichen Abstimmungen zusätzl. Herr Schwaderer/Herr Kern)
Frau Pleines	65-1	Abteilungsleiterin 65-1 (Zentrale Aufgaben)
Frau Schür	65-1.100	65-1.1 Abteilung Zentrale Aufgaben, Sachgebiet Verwaltung
Herr Benker	65-K / 65-01	persönlicher MA, Auswertungen u. Analysen Oracle-Datenbanksystem
Herr Walz	65-5	Abteilungsleiter 65-5 (Krankenhaus- und Sonderbauten) und stv. AL
Frau Chughtai	65-5.200	Mitarbeiter/-in 65-5

Projektgruppe		
Name	Geschäftszeichen	Funktion im Projekt
Herr Nentwich	65-PR	Örtlicher Personalrat 65
Herr Vöhringer / Herr Bornschlegl	14-4 /14-4.2	Abt. Örtliche Prüfung - Bauwesen, Technik

Je nach Themenkomplex wurden weitere Mitarbeiter/-innen hinzugezogen.

Die Projektgruppe tagte regelmäßig und wurde punktuell anhand des Projektfortschritts einberufen, um Projektzischenergebnisse und aktuelle Entwicklungen zu kommunizieren und zu diskutieren. Da die Projektgruppe relativ groß und heterogen besetzt war, wurden themenbezogen Arbeitsgruppen gebildet, um Arbeitspakete schnell und effizient abarbeiten zu können.

Die Projektleitungsgruppe tagte vergleichsweise oft, da die hochkomplexe Thematik des Projekts und seine potenziellen Auswirkungen einer engen Abstimmung mit der Bürgermeisterebene bedurfte.

Die örtliche Personalvertretung war während des gesamten Projektes eingebunden.

Nachfolgend ist die ursprüngliche Projektplanung nach dem Projektauftrag dargestellt, die im Laufe des Projektes entsprechend angepasst wurde (siehe **fette** Ergänzungen):

Nr.	Bezeichnung	Endtermin	Erläuterungen
1	Projektstart und Kick-Off	04/2016	Vorstellung Projektziele, Projektstruktur und Zeitplan
2	Ist-Aufnahme	05/2016	Grundlagenarbeit (u. a. bisherige Verrechnungsbasis, Aufgabenwahrnehmung, Projektkategorien, Standards, Überstundensituation), Bearbeitung themenbezogener Arbeitspakete
3	Analyse der Daten	06/2016	
4	1. PLG-Sitzung (28.07.2016)	07/2016	Darstellung Ergebnisse Ist-Analyse, Entscheidung weiteres Vorgehen → 1. PLG neu: u. a. Auftrag zur Vergleichsberechnung nach 2 Methoden
5	Soll-Konzeption / Ermittlung des Stellenbedarfs bei 65-5	11/2016	Entwicklung Soll-Konzept, Empfehlung zur Stellenausstattung Abt. 65-5 und Bemessungskriterien sowie Struktur
6	2. PLG-Sitzung (15.12.2016)	12/2016	Entscheidung zur Stellenausstattung, Bemessungskriterien und Strukturvorschlag → 2. PLG neu: Test der Methodik bei Abt. <u>65-3</u>
7	neu: 3. PLG-Sitzung (15.02.2017)	02/2017	Ergebnis des Tests der Methodik bei Abt. <u>65-3</u>; Festlegung weitere Vorgehensweise → OK zur Methodik, Ausweitung auf <u>Gesamtamt</u>

8	neu: 4. PLG-Sitzung (02.08.2017)	06/2017 08/2017	Darstellung Ergebnisse Personal-/Stellenbedarfsberechnung <u>Gesamtamt</u> , Entscheidung zum weiteren Vorgehen → insbes. Auftrag zur Abstimmung mit DHH-Entwurf zum Stand 04.09.17 (nach HH-Klausur); neu: 07.09.17
9	neu: 5. PLG-Sitzung 21.09.17 (Ziel: vor HH-Pressekonferenz)	09/2017	Entscheidung zur Stellenausstattung und zum weiteren Vorgehen
10	Erstellung Abschlussbericht und Entwurf GRDRs	01/2017 11/2017	
11	6. PLG-Sitzung	02/2017	Abnahme Abschlussbericht
12	Einbringung in den Gemeinderat	03/2017 12/2017	

3 AUFGABENWAHRNEHMUNG DES HOCHBAUAMTS BEI BAUPROJEKTEN

3.1 Grundsätzliches zur Aufgabenwahrnehmung

Die Hochbauverwaltung der Landeshauptstadt Stuttgart übernimmt die Rolle eines fachkundigen Bauherrn für die Landeshauptstadt Stuttgart und ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der im öffentlichen Interesse durchzuführenden Bauvorhaben zuständig. In dieser Funktion führt das Hochbauamt als Dienstleister Bauprojekte für städtische Ämter und Eigenbetriebe durch.

Die Hauptaufgaben sind hierbei die Leitung, Koordinierung, Überwachung und Steuerung von Bauprojekten sowie die Vergabe von Leistungen an freiberuflich tätige Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute, sofern diese Aufgaben nicht in Eigenleistung erbracht werden können. Hierbei kann unterschieden werden zwischen sogenannten delegierbaren Bauherrenleistungen, also Aufgaben, die an Externe vergeben werden können und Aufgaben, die in der Regel nicht delegierbar sind bzw. deren Vergabe nicht sinnvoll ist.

Die damit einhergehende Verantwortung für die ordnungsgemäße Erledigung der Bauaufgaben bleibt dabei unabhängig von der Verantwortung der freiberuflich Tätigen für die ihnen übertragenen Leistungen bestehen. Das bedeutet konkret, dass insbesondere die professionelle Bauabwicklung, die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften sowie die wirtschaftliche Mittelverwendung in der Verantwortung des Hochbauamts liegt. Besonders zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass das Verhältnis von Baukosten zu Folgekosten in etwa 20 % zu 80 % beträgt.

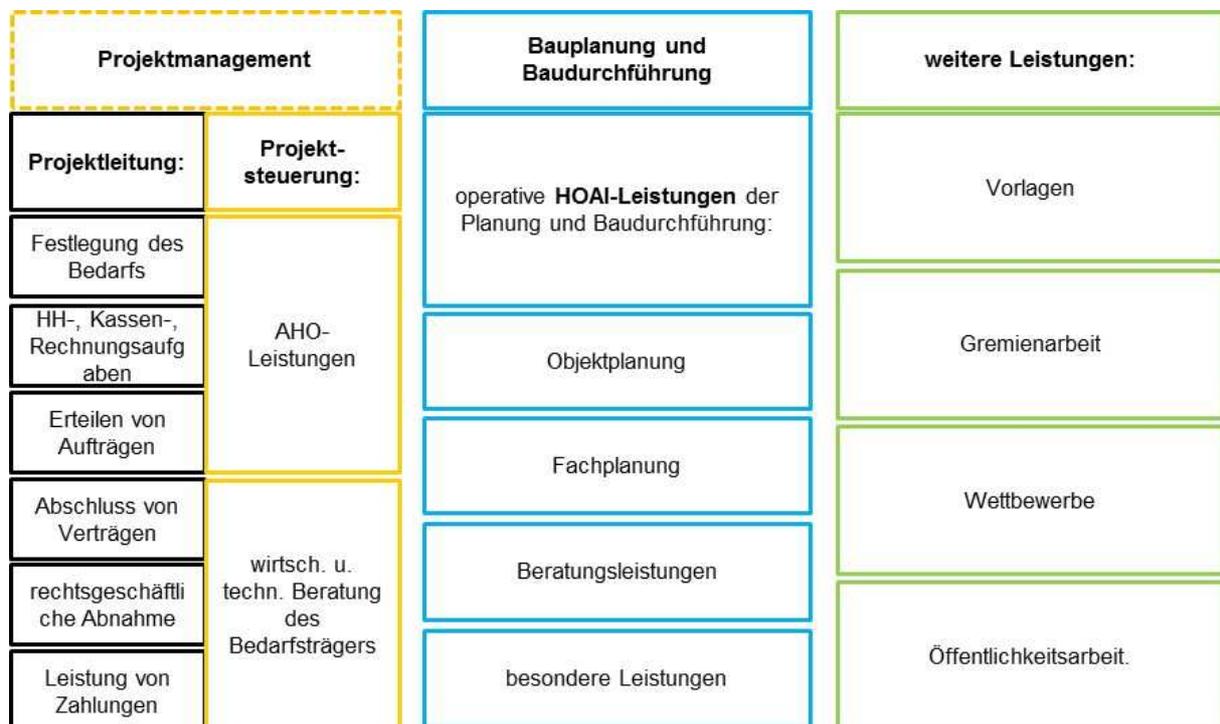
Die Aufgabenwahrnehmung bei Bauprojekten erfolgt trotz ihres Projektcharakters in einer klar definierten Struktur mit eindeutig abgrenzbaren Projektphasen, deren Bear-

beitungsaufwand sich aber von Projekt zu Projekt, abhängig von Größe und Komplexität des Bauvorhabens, stark unterscheidet. Die Abhängigkeit von Bearbeitungsaufwand und Projektgröße (Bauvolumen) ist nicht linear, sondern spiegelt sich analog der „Honorarordnungen für Architekten und Ingenieure“ (HOAI) sowie des Leistungsbilds für Projektsteuerungsleistungen des „Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung“ (AHO) in einer degressiven Verlaufskurve wider.

Abweichend vom klassischen Projektmanagement gliedert sich die Aufgabenwahrnehmung bei Hochbauprojekten in mehrere, fachlich zum Teil klar getrennte Aufgabenblöcke. Diese werden im öffentlichen bzw. kommunalen Bereich durch verwaltungsspezifische Aufgaben ergänzt, die bei nichtöffentlichen Bauvorhaben bzw. Bauherren in dieser Form nicht anfallen (Vorlagenerstellung, Gremienarbeit etc.) bzw. optional sind (Wettbewerbe, Öffentlichkeitsarbeit etc.).

Nachfolgend ist diese Aufgabenwahrnehmung des Hochbauamts der Landeshauptstadt Stuttgart schematisch dargestellt. Hierbei ist zu beachten, dass bei großen Bauprojekten die Projektsteuerung in der Regel an Externe vergeben wird und dass der Großteil der operativen Planungs- und Baudurchführungsleistungen (ca. 95 %) extern vergeben werden.

Schematische Darstellung der (vertikalen) Aufgabenwahrnehmung bei Bauprojekten:



□ = delegierbare Bauherrenleistungen

▣ = i.d.R. nicht delegierbare Bauherrenleistungen

3.2 Rückschlüsse zum Projektablauf aus organisatorischer Sicht

Betrachtet man die oben genannten (vertikalen) Säulen (vergleiche Schaubild unter Ziffer 3.1) der Aufgabenwahrnehmung separat, so lassen sich hier Bearbeitungsstrukturen ableiten, welche ihrerseits dafür genutzt werden können, Aussagen zum Stellenbedarf zu treffen.

Grundlage hierfür sind die „Honorarordnung für Architekten und Ingenieure“ (HOAI) zur Abgrenzung von Planungsleistungen sowie das Leistungsbild für Projektsteuerungsleistungen des „Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung“ (AHO), welche wiederum Hinweise zum Aufwand für die Projektleitung geben.

Aus diesen Grundlagen lassen sich sowohl Rückschlüsse auf die Aufgaben als auch den damit verbundenen Arbeitsaufwänden ziehen, welche im Folgenden näher erläutert werden:

Der Aufwand für die **Projektleitung** ergibt sich aus § 4 der AHO und entspricht abgeleitet der Hälfte des Aufwands für die Projektsteuerungsleistungen (50 %).

Die oben genannten **Projektsteuerungsleistungen** sind das Kernstück eines professionellen Baumanagements und strukturieren die Projektarbeit zur Erreichung der Projektziele. Vom „Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung“ (AHO) wurde daher ein klar abgegrenztes Leistungsbild für Projektsteuerungsleistungen entwickelt. Es umfasst sämtliche Leistungen von Auftragnehmern, die Funktionen des Auftraggebers bei der Steuerung von Projekten mit mehreren Fachbereichen in Stabsfunktion übernehmen und versucht die Honorare für diese Leistungen zu regeln. Die AHO hat im Gegensatz zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) keinen Gesetzescharakter.

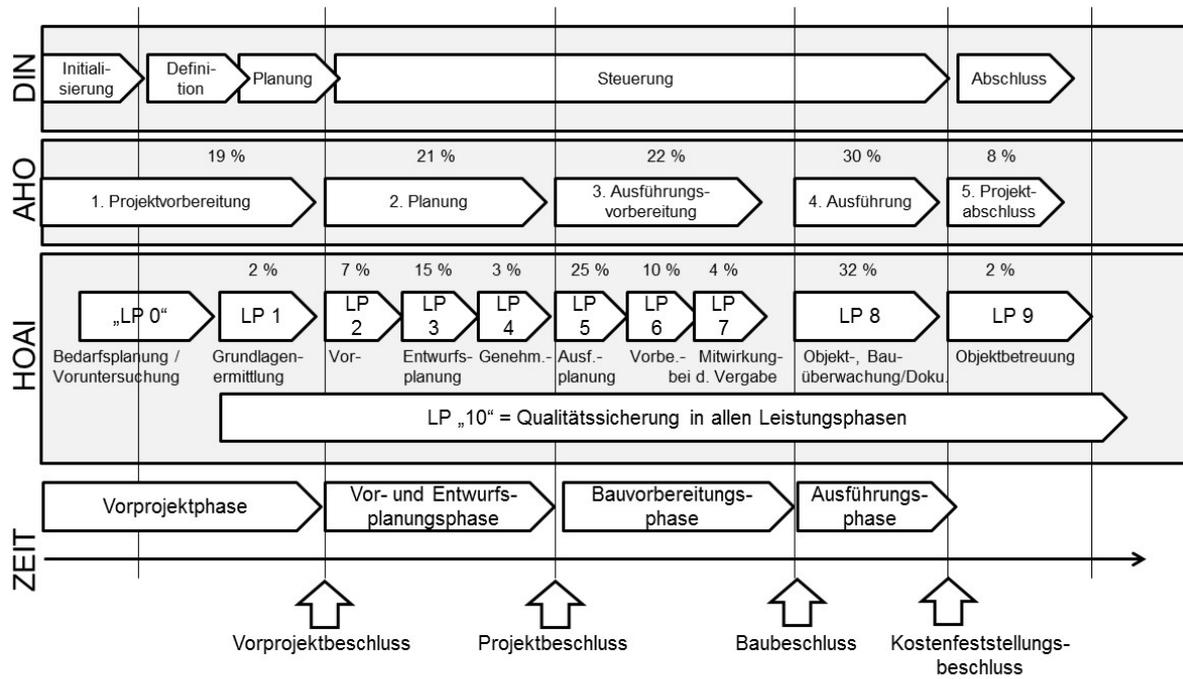
Die durch die AHO definierten Projektstufen strukturieren den Ablauf eines Bauprojektes und geben Orientierungswerte für die Aufteilung der Aufwände für die einzelnen Projektstufen vor:

1. Projektvorbereitung
2. Planung
3. Ausführungsvorbereitung
4. Ausführung
5. Projektabschluss

Die eigentlichen **Bauplanungs- und Baudurchführungsleistungen** lassen sich durch die in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) definierten Leistungsphasen gliedern, wobei die HOAI eine Verordnung des Bundes zur Regelung der Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen in Deutschland darstellt und Gesetzescharakter hat.

Die **weiteren Leistungen** bilden schwer zu fassende „Verwaltungsspezifische Zusatzaufgaben“ ab, welche keine klar definierte Struktur aufweisen.

Projektphasen nach AHO bzw. HOAI



3.3 Verwaltungsinterne Phasen beim Beschluss von Bauprojekten

Im verwaltungsinternen Ablauf erfolgt die **Abwicklung** von Projekten des Hochbaus grundsätzlich nach der Bedarfsanmeldung in vier Phasen. Jede Phase endet in der Regel mit einem Beschluss des Gemeinderats bzw. der entsprechenden Ausschüsse mit Freigabe der nächsten Phase:

- Vorprojektphase → endet mit Vorprojektbeschluss
- Vor- und Entwurfsplanungsphase → endet mit Projektbeschluss
- Bauvorbereitungsphase → endet mit Baubeschluss
- Ausführungsphase → endet mit Kostenfeststellungsbeschluss

Bei Routineprojekten (i. d. R. Projekte unter 2 Mio. € Gesamtbaukosten) entfällt der Projektbeschluss. Die nächste Entscheidung wird mit dem Baubeschluss getroffen. Bei Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen ohne wesentliche Planungsleistungen entfallen i. d. R. der Vorprojekt- und der Projektbeschluss. Die Entscheidung wird mit dem Baubeschluss getroffen.

3.4 Schlussfolgerungen für die anzuwendende Methodik

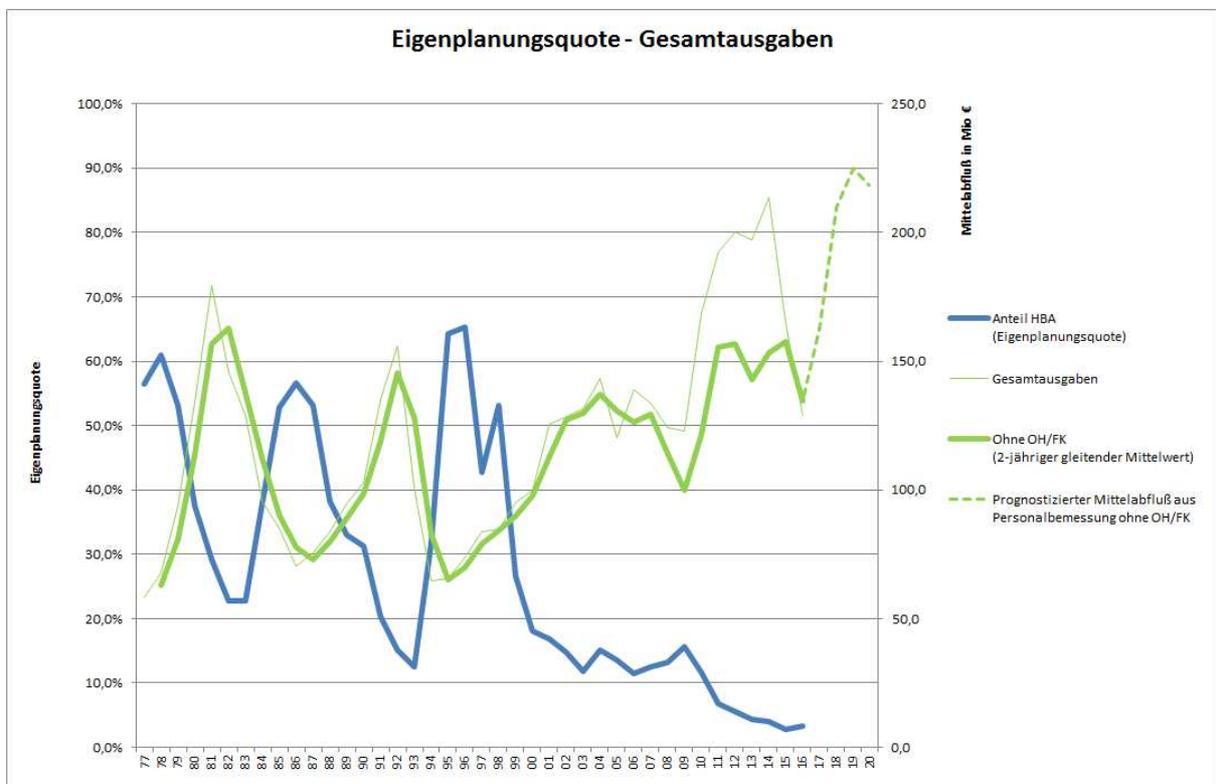
Aus den vorangegangenen Ausführungen entstand die Erkenntnis, dass sich für jede der beschriebenen Säulen Rückschlüsse auf den jeweiligen Zeitaufwand für das einzelne Projekt ziehen lassen. Die Summe dieser Aufwände ergibt den Stellenbedarf des jeweiligen Projekts über die gesamte Projektlaufzeit.

Die besondere Schwierigkeit bestand zum einen in der Nicht-Linearität des Aufwands der Bearbeitung und zum anderen in der ungleichmäßigen Aufteilung des Aufwands auf die einzelnen Jahre der Projektlaufzeit und der Projektstufen.

3.5 Bemerkungen zur Eigenplanungsquote

In der im Jahr 2005 durchgeführten Organisationsuntersuchung Bauverwaltungen hatte der externe Gutachter empfohlen, eine Eigenplanungsquote von ca. 17,5 % (d. h. Fremdvergabe ca. 82,5 %) nicht zu unterschreiten. Aufgrund der aktuell sehr hohen Auftragslagen im städtischen Hochbau findet derzeit nur in wenigen Ausnahmefällen und dann in nur sehr geringem Umfang Eigenplanung statt, so dass die Fremdvergabequote insgesamt in allen Bereichen des Hochbauamts mehr als 95 % erreicht.

In der nachfolgenden Grafik ist die Entwicklung der Eigenplanungsquote des Hochbauamtes dargestellt:



*OH/FK = Olgahospital/Frauenklinik

Anhand der Grafik ist deutlich zu erkennen, dass eine Steigerung der Gesamtausgaben mit einer Senkung der Eigenplanungsquote verbunden war. Die Eigenplanungsquote diente damit dem Hochbauamt entsprechend als Regulativ, um die Nutzung der Kapazitäten des eigenen Personals bei sich ändernder Auftragslage aktiv zu steuern.

Durch den starken Anstieg der Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren wurde die Eigenplanungsquote entsprechend immer weiter reduziert. Bedingt durch diese Entwicklung steht dem Hochbauamt kein Regulativ mehr zur Verfügung, um kurzfristig auf Schwankungen der Auftragslage zu reagieren, da die Eigenplanung bei einem Minimum angelangt ist.

Eine anhaltend niedrige Eigenplanungsquote kann zudem dazu führen, dass umfangreiches Fachwissen der Mitarbeiter/-innen für den Bereich der Planungs- und Projektsteuerungsleistungen verloren geht bzw. gar nicht erst aufgebaut werden kann. Dies erschwert nicht nur die Eigenplanung, sondern birgt ebenfalls das Risiko, die Leistungen externer Planer und Projektsteuerungsbüros nur noch unzureichend beurteilen zu können.

In Fachkreisen ist diesbezüglich eine Trendumkehr zu beobachten. Eine Erhöhung der Eigenplanungsquote wird mittlerweile dringend empfohlen, um den oben beschriebenen Effekten entgegenzuwirken. Auch das Rechnungsprüfungsamt der Landeshauptstadt Stuttgart empfiehlt explizit eine Erhöhung.

Eine grundsätzlich sinnvolle Erhöhung der Eigenplanungsquote beim Hochbauamt der Landeshauptstadt Stuttgart würde zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit einer nicht praktikablen Erhöhung des Personalbestands einhergehen. Es wird empfohlen, die Thematik derzeit nicht aktiv aufzugreifen. Sie wird jedoch als sinnvolles Instrument zur künftigen Steuerung der Personalauslastung gesehen.

Hierzu ist zu bemerken, dass sich die Eigenplanungsquote auf den Anteil der Eigenplanung an den HOAI-Leistungen (gemessen an anrechenbaren Kosten bzw. Honoraren) bezieht. Zum allgemeinen Verständnis ist es wichtig, dass in der Regel selten ein Projekt komplett in Eigenleistung bearbeitet werden würde, sondern nur einzelne Leistungsphasen der Planung.

3.6 Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung / Bauinvestitionscontrolling (BIC) bei Hochbauprojekten

Bei der Aufbereitung der Daten für die Stellenbemessung wurde im Projektverlauf immer deutlicher, dass in den vergangenen Jahren sehr viele Projekte und Maßnahmen geplant bzw. Mittel bereitgestellt wurden, die in dieser Form real durch das Hochbauamt mit den bestehenden Personalkapazitäten in den geplanten Zeiträumen nicht abgearbeitet werden können. Diese Entwicklung betrifft insbesondere Schulbauprojekte. Hier wurden im besonderen Maße zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt.

Die Baukostenplanung ist gut ausgeprägt, jedoch ist das aktive Bauinvestitionscontrolling im umfassenderen Sinne noch optimierungsfähig. Es sollte zukünftig eine umfassendere Ressourcenplanung erfolgen, insbesondere auch hinsichtlich der personellen Kapazitäten des Hochbauamts. Es empfiehlt sich die konsequentere Anwendung der bestehenden Konzeption zum Bauinvestitionscontrolling. Diese wurde bereits im Jahr 2005 durch die „Richtlinien für das Projektmanagement im Hochbau“ durch den Gemeinderat beschlossen:

„...Der grundlegende Gedanke der neuen Konzeption war die Stärkung der frühesten Projektphase (Projektinitiierung) mit dem Ziel eines möglichst ressourcenschonenden Personal- und Sachkosteneinsatzes. Dies bedingt eine möglichst frühe verwaltungsinterne Entscheidung über die Möglichkeit der Verwirklichung eines Vorhabens. Damit sollte vermieden werden, dass Personal- und Sachkosten für Planungen verwendet werden, die kaum Aussicht auf eine Realisierung haben.

Eine der wesentlichen Änderungen gegenüber dem Hochbauerlass ist die Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings (BIC). Das BIC wird gemeinsam vom Hochbauamt und der Stadtkämmerei wahrgenommen...“

Nachfolgend auszugsweise die Detailregelungen aus den oben genannten Richtlinien:

3.2 Das BIC

Bedarfsanmeldungen zur Einleitung von Planungen für Hochbauvorhaben sind durch die Ämter oder Referate schriftlich jeweils beim Hochbauamt und der Stadtkämmerei einzureichen.

Das Hochbauamt und die Stadtkämmerei führen das Investitionscontrolling (BIC) im Rahmen ihrer Aufgaben durch und entscheiden über die Freigabe von Bedarfsanmeldungen und die damit verbundenen Modalitäten im Einvernehmen mit dem beantragenden Fachamt bzw. Fachreferat.

Über die Ablehnung von Freigabeanträgen entscheiden die Referate T und WFB. Widerspricht ein Fachreferat der ablehnenden Entscheidung der Referate T und WFB, entscheidet der Oberbürgermeister.

Aufgaben des Hochbauamts im Rahmen des BIC sind insbesondere

- Geschäftsführung,
- Prüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit und Plausibilität,
- Prüfung und Bewertung der Programmvorgaben und -standards,
- Einschätzung hinsichtlich der Eignung des Grundstücks,
- Grobanalyse der technischen Rahmenbedingungen und ggf. Aufzeigen von Alternativen,
- überschlägige Einschätzung des Planungsaufwands (Kosten, Kapazität, Zeitbedarf),
- erste Grobschätzung der möglichen Investitionskosten,
- Feststellung zur Finanzierung von Planungskosten aus den allgemeinen Planungsmitteln des Hochbauamts oder dem Budget des Fachamts,
- Hinweise auf Potenziale zur Reduzierung der Baukosten,
- Steuerung der Planungskapazitäten des Hochbauamts (einschließlich Aktualisierung der Auslastung).

Aufgaben der Stadtkämmerei im Rahmen des BIC sind insbesondere

- Prüfung des Bedarfs unter grundsätzlichen Gesichtspunkten (Bedarfsanalyse),
- Prüfung von Programmvorgaben und Standards,
- Prüfung von Wirtschaftlichkeitsaspekten,
- bei Bedarf: Einbringen von Vorschlägen für mögliche Finanzierungsmodelle,
- Entscheidung über Bereitstellung zusätzlicher Planungsmittel auf Antrag der Fachämter,
- Vorschlag zur Priorisierung angemeldeter Projekte unter sachlichen und zeitlichen Aspekten,
- bei Bedarf: Einschaltung des Amtes für Liegenschaften und Wohnen zur Prüfung von Grundstücksfragen (z. B. Prüfung von alternativen Standorten, Inanspruchnahme von vorhandenen Flächenreserven).

Der obige Auszug aus den Richtlinien zeigt, dass die Rahmenbedingungen für ein Bauinvestitionskostencontrolling BIC bereits geschaffen wurden, diese müssen zukünftig jedoch – mehr als bislang – in allen Teilbereichen, insbesondere bei den Themen Steuerung der Kapazitäten und Priorisierung aktiv nachgehalten werden.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass

- ein aktives Bauinvestitionscontrolling sowie eine Priorisierung/Bereinigung der bestehenden Projektlisten erforderlich sind
- die bestehenden Richtlinien für das Projektmanagement im Hochbau in Zukunft besser gelebt werden müssen (frühzeitige Priorisierung, Klärung Realisierbarkeit etc.)

4 AUSWAHL METHODIK UND ENTWICKLUNG EINES TOOLS

4.1 Theoretische Grundlagen zur Stellenbemessung bei dispositiv-kreativen Aufgaben

Die klassische Stellenbemessung mit der Ermittlung von Arbeitsvorgängen, Gliederung der Arbeitsvorgänge, Feststellung der Häufigkeiten bzw. Fallzahlen und Ermittlung des Zeitbedarfs stößt bei der Bemessung von Projektarbeit - und damit auch bei Bauprojekten - an ihre Grenzen. Die Aufgaben des Hochbauamtes haben überwiegend Projektcharakter mit einem eher geringen Routinegrad sowie langen Bearbeitungs- bzw. Projektlaufzeiten. Die Bezugnahme auf mittlere Bearbeitungszeiten und Fallzahlen, wie dies beispielsweise bei wiederkehrenden Aufgaben im Bereich der Bürgerbüros möglich ist, ist hier nicht praktikabel.

Aus diesem Grund musste ein Verfahren entwickelt werden, das auf der Grundlage der derzeit konkret laufenden Projekte sowie der zukünftigen Projekte den Stellenbedarf ableiten kann. Hierfür gibt es in der Fachwelt verschiedene sogenannte indirekte Modelle/Ansätze, auf die in Ziffer 4.2 näher eingegangen wird.

Generell kann die vorliegende Stellenbemessung für die Vergangenheit (Jahr 2016) ermitteln, was geleistet wurde und wie viele anwesende Personen (Vollzeit) dafür notwendig gewesen wären. Zudem kann sie eine Prognose für die Zukunft treffen, d. h. welche Projekte und Maßnahmen sind für den betrachteten Zeitraum geplant, welche Leistungsphasen / Projektstufen stehen an und wie viele Stellen stehen dafür zur Verfügung bzw. wären notwendig.

Hierbei ist zu betonen, dass das Ergebnis einer „ausgefeilten“ und mehrfach plausibilisierten qualifizierten Schätzung entspricht, aber „jede Personalbemessung ein Näherungswert an die Wirklichkeit ist“ (Leitfaden Städtetag NRW).

Es handelt sich also um ein theoretisches Modell, welches mathematisch versucht, die Komplexität von Bauprojekten greifbar zu machen. Das bedeutet konkret, dass darauf abgezielt wird, in Summe zu einem plausiblen Ergebnis zu kommen - einzelne

Projekte aber durchaus von der Realität abweichende Stellenbedarfe erzielen können. Es muss also eine mit Sachverstand abgewogene Einschätzung erfolgen, die eine Gesamtbetrachtung aller Bauprojekte berücksichtigt und Teilergebnisse in diesen Gesamtkontext einordnet.

Bei einer Stellenbemessung wird grundsätzlich von einer „durchschnittlichen Arbeitskraft“ ausgegangen, wobei durch die Feinjustierung auf das Best Practice des Hochbauamts der Landeshauptstadt Stuttgart die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt sind.

4.2 Interkommunaler Vergleich und Leitfaden Personalbedarfsbemessung

Die Aufgaben der kommunalen Hochbauverwaltungen in der Bundesrepublik sind sehr unterschiedlich organisiert. Häufig nimmt die Hochbauverwaltung auch Aufgaben des Immobilienmanagements wahr. Auch bezogen auf die Aufbauorganisation sind ganz unterschiedliche Strukturen anzutreffen. Ein direkter allgemeiner Vergleich ist daher schwierig.

Zudem kann der Stellenbedarf im Hochbau auch bei etwa gleich großen Verwaltungen erheblich voneinander abweichen. Die Anzahl der benötigten Stellen hängt entscheidend von den Bauausgaben für die Planungsleistungen und Baumaßnahmen ab. Zudem spielt eine entscheidende Rolle, ob bzw. in welchem Umfang die erforderlichen Architekten- und Ingenieurleistungen intern oder extern erbracht werden.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen (NRW) hat im Jahr 2013 den Auftrag zur Erstellung eines Leitfadens zur Personalbedarfsbemessung für den hochbaulichen und gebäudetechnischen Bereich im kommunalen Gebäudemanagement gegeben. Dieser Leitfaden lag dann im Jahr 2015 vor und enthält eine Zusammenstellung der Bemessungsmethoden/-instrumente inkl. Kennzahlen und Parameter sowie konkrete Empfehlungen für den Hochbaubereich. Nach diesem Leitfaden wird grundsätzlich in drei verschiedene Ansätze unterteilt:

1. überschlägige Ermittlungsansätze
2. Pauschal-Modelle
3. projektbezogene, jahresscharfe Betrachtung auf Grundlage der AHO und HOAI

Ergänzend hierzu noch die Ermittlung von Zusatzbedarfen.

Die theoretischen Grundlagen des Leitfadens bildeten die Basis für das Vorgehen im Projekt.

Die Stadt Nürnberg hat nach unserem Kenntnisstand als einzige deutsche Großstadt ein vergleichbares Tool in Zusammenarbeit mit einer externen Unternehmensberatung entwickelt. Zu Projektbeginn wurde deshalb im Rahmen eines interkommunalen Erfahrungsaustausches anhand exemplarischer konkreter Bauprojekte der Stadt

Stuttgart eine Vergleichsberechnung zu den erforderlichen Stellenkapazitäten durchgeführt, welche zu nahezu identischen Ergebnissen führte (+/- 3 % Abweichung). Das Nürnberger Tool basiert auf anderen Grundannahmen und ist nicht mit den Gegebenheiten der Landeshauptstadt kompatibel.

4.3 Entwicklung eines Stellenbedarfs- und Stellenprognose-Tools

Laut Projektauftrag sollte eine Möglichkeit gefunden werden, den Stellenbedarf des Hochbauamts sowohl für die Vergangenheit zu bestimmen als auch gesicherte Prognosen zum künftigen Stellenbedarf in Abhängigkeit von den laufenden und künftigen Bauprojekten abgeben zu können.

Gemeinsam mit dem Datenbank-Spezialisten des Hochbauamts, wurde über die Projektlaufzeit ein auf Microsoft Excel basierendes Stellenbedarfs- und Prognosetool entwickelt.

Aus relativ einfachen, kennzahlenbasierten Grundlagen zur Bestimmung des Stellenbedarfs für einzelne Projekte wurde während der Organisationsuntersuchung durch eine Vielzahl von Rückkopplungsschleifen zur Feinjustierung eine neue Methodik entwickelt, die sich an den Leistungen des Hochbauamts der Landeshauptstadt Stuttgart als Best Practice orientiert.

Das Tool zieht sich die für die Berechnung des Stellenbedarfs relevanten Daten direkt aus der Oracle-Datenbank des Hochbauamts, in der amtsintern alle notwendigen Daten zur Abwicklung und Verwaltung von Bauprojekten gespeichert werden. Mit der Hinterlegung von verschiedenen – auf das Hochbauamt Stuttgart als Best Practice angepassten – Kennwerten und Parametern war es dann möglich, eine automatisiert durchführbare, projekt- und jahresscharfe Stellenbedarfsberechnung zu entwickeln. Diese lässt es zudem zu, eine verlässliche Prognose über den künftig zu erwartenden Stellenbedarf (in Abhängigkeit der zu bearbeitenden Projekte) abzugeben.

Das Tool setzt auf die ständig aktuell gehaltene Oracle-Datenbank des Hochbauamts auf. Somit konnte das Ziel einer fortschreibungsfähigen Stellenbemessung erreicht werden, da das Werkzeug mit den aktuellsten Projektdaten gefüllt werden kann. Mittels der Möglichkeit, bei der Prognose Projekte zeitlich nach vorne bzw. hinten zu schieben, ist es sowohl möglich, das Tool für die interne Kapazitätsplanung zu nutzen, als auch quantitativ gesicherte Priorisierungen im Projektablauf vorzunehmen. Dies bietet u. a. die Option, den Stellenbedarf für neue Projekte im Gesamtkontext zu verorten und entsprechend einzuplanen.

Zusätzlich kann das Tool zur Prognose von Mittelabflüssen genutzt werden.

Nachfolgend ist ein Screenshot aus dem Tool abgebildet:

		Zuschläge	Terminkorrektur				2017	2018	2019	2020	2021	2022										
Qualitätssicherung		7,9%	von	bis			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Verwaltungsspezifische Zuschlag (VSZ)		15,0%	Stufenbeginn Stufenende																			
Projektbezeichnung	Gesamtbaukosten	Gesamtstellenbedarf	Projektbeginn	Grundsatzbeschl. Vorprojekt / MBS-Fertig	Terminverschiebung																	
	Kosten der Ausstattung		Grundsatzbeschl. Vorprojekt / MBS-Fertig	Projektabschluss Bau-genehmigung																		
	Projektsteuerung durch		Projektabschluss Bau-genehmigung	Bauentscheidung Baubeginn																		
Abteilung / Projektnummer / Status	Planung durch	Baubeginn	Baufertigstellung Inbetriebnahme																			
Projektleitung (grün, wenn Umbau)	Bauleitung durch	Baufertigstellung Inbetriebnahme	Kostenfeststellung Beendet																			
Musterprojekt	Kosten	14.000.000	01.02.17	01.11.17																		
	Kogr 600	0	01.11.17	01.08.18																		
	PS	Hochbauamt	01.08.18	01.05.19																		
65-X / Projekt: 01234567 / Voruntersuchung	Planung	Extern	01.05.19	01.12.20																		
Herr Mustermann	Bauleitung	Extern	01.12.20	01.12.24																		

Projektphasen nach AHO:



4.4 Anpassung der Kennwerte und Parameter auf LHS

Wie unter Ziffer 4.2 ausgeführt, gibt es verschiedene Herangehensweisen zur Bestimmung des Stellenbedarfs. Die Projektlenkungsgruppe hat sich zu Beginn des Projektes für den „überschlägigen Ermittlungsansatz“ entschieden. Dieser wurde im Laufe des Projektes zu einem projektbezogenen, jahresscharfen Ansatz weiterentwickelt, um zu einem möglichst realistischen und sachgerechten Ergebnis zu kommen.

Bevor auf die Details zur Anpassung der Kennwerte und Parameter eingegangen wird, ist festzuhalten, dass die Projektbearbeitungsleistungen des Hochbauamts der Landeshauptstadt Stuttgart als Best Practice (insbesondere Abteilung 65-3 und Bezug auf IST-Werte des Jahres 2016) genutzt wurden, um diese zu justieren.

Der verwendete weiterentwickelte „überschlägige Ermittlungsansatz“ basiert auf Kennwerten, die davon ausgehen, dass ähnlich wie bspw. bei einem Architekturbüro eine Stelle einen bestimmten Umsatz pro Jahr „erwirtschaften“ (bearbeiten) kann. Dieser kennzahlenbasierte Ansatz wird insbesondere im Landesbau verwendet und wurde vom Städtetag NRW überprüft und bestätigt.

Kennwerte

Der Städtetag NRW schlägt im Leitfaden zur Stellenbemessung fixe Kennwerte für Projektleitung, Projektsteuerung, Projektbearbeitung und Instandhaltungsleistungen vor. Diese wurden im Projekt zum Teil jedoch als nicht geeignet bewertet, da ein linearer Kennwert bei der sehr breiten Spanne an Projektgrößen des Hochbauamts der Landeshauptstadt Stuttgart ein deutlich verzerrtes Abbild der Realität zum Ergebnis hätte. Deshalb wurden im Projekt mehrere Anpassungen dieser Kennwerte vorgenommen. Im Endergebnis gleicht die vorgenommene Staffelung der einzelnen Kennwerte einer stufenweisen Abbildung einer Degressionskurve, welche sich analog der Honorartabellen der HOAI und AHO und somit im Aufwand bei der Bearbeitung von Bauprojekten widerspiegelt.

Die Ausdifferenzierung für Projektleitung gestaltet sich wie folgt:		
• sehr klein	bis 5 Mio. €:	6,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• klein	ab 5 Mio. €:	7,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• mittel	ab 7,5 Mio. €:	8,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• groß	ab 10 Mio. €:	9,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• sehr groß I	ab 15 Mio. €:	11,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• sehr groß II	ab 20 Mio. €:	13,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• sehr groß III	ab 30 - 50 Mio. €:	15,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
Die Ausdifferenzierung für Projektsteuerung gestaltet sich wie folgt:		
• sehr klein	bis 5 Mio. €:	3,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• klein	ab 5 Mio. €:	3,5 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• mittel	ab 7,5 Mio. €:	4,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• groß	ab 10 Mio. €:	4,5 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• sehr groß I	ab 15 Mio. €:	5,5 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• sehr groß II	ab 20 Mio. €:	6,5 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
• sehr groß III	ab 30 - 50 Mio. €:	7,5 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr
Der Kennwert für Projektbearbeitung (HOAI und TGA-Leistungen) entspricht 1,0 Mio. € Umsatz pro Stelle/Jahr.		
Der Kennwert für Bauunterhaltung beträgt nach Anpassung im Projekt 850.000 € Umsatz pro Stelle/Jahr.		

Parameter

Neben den beschriebenen, klar zu definierenden Aufgaben (Vergleiche Ziffer 3.2) muss auch der Aufwand für die schwerer zu fassenden **weiteren Leistungen** berücksichtigt werden. Dies geschieht in der gewählten Methodik mittels prozentualen Zuschlägen:

Wichtigste Aufgabe sind hierbei die „**verwaltungsspezifischen Zusatzaufgaben**“, d. h. notwendige Aufgaben, die in den Leistungsbildern der HOAI oder AHO nicht enthalten sind, also in einem Architektur- und Ingenieurbüro nicht anfallen. Für die „verwaltungsspezifischen Zusatzaufgaben“ werden 15,0 % des Stellenaufwands der Gesamthonorare veranschlagt.

Beispiele für „verwaltungsspezifische Zusatzaufgaben“ sind:

- Erstellen von Berichten und Vorlagen für Ausschüsse und GR
- Beratung von Verwaltungsspitze und Politik
- Bürgerbeteiligung (Infoveranstaltungen, Diskussionsforen, Ortsbegehungen, Gelbe Karten etc.)
- ämter- und fachübergreifende interne Abstimmungen
- Mitwirkungen bei baubezogener Haushaltsmittelabwicklung und -steuerung und Etatplanungen (z. B. Wunschlisten) sowie Anlagenbuchhaltung
- Mitwirkung bei und fachliche Begleitung von Rechtsangelegenheiten
- Abwicklung und Aufbereitung der Unterlagen für Fördermittel und Zuschüsse mit Fördermittelbehörden (Sportstätten, Sozialbereich, Schul- und Kitabereich etc.)

Ein weiterer elementarer Aufwand entfällt auf die Sicherstellung und Überprüfung einer vertragsgemäßen Leistungserbringung durch das Hochbauamt. Vereinfacht entspricht dieser **Qualitätssicherungszuschlag** 7,9 % des Stellenaufwands der externen Honorare. Hierbei ist zu bemerken, dass ein Qualitätssicherungszuschlag in Fachkreisen anerkannt wird und auch von Seiten des städtischen Rechnungsprüfungsamts eingefordert wird.

Zur Verdeutlichung der Aufgaben zur Wahrnehmung der Qualitätssicherung sind folgende Beispiele zu nennen:

- Ein (externer) Projektsteuerer überprüft nicht die Fachplanungen, dies ist explizit im Leistungsbild der AHO nicht vorgesehen.
- Eine inhaltliche Kontrolle der extern erbrachten Planungsleistungen hat sich in der Vergangenheit jedoch als zwingend erforderlich gezeigt, um Mängel und Defizite frühzeitig zu erkennen.
- In vielen Fällen konnte dadurch vermieden werden, dass nachträglich Planungsänderungen erforderlich wurden oder terminliche Verzögerungen entstanden.
- Auf der Basis des Werkvertragsrechtes wäre zwar der Planer der mangelhaften Leistung zum Schadensersatz verpflichtet, aber bei festen Einzugsterminen (z. B. Schulbeginn) lässt sich ein Terminverzug schlecht kompensieren.

Zu erwähnen ist noch der analog der Regelungen der HOAI anzusetzende **Umbauzuschlag** welcher auf 10 % festgesetzt wurde und der direkt auf das Honorar aufgeschlagen wird (sofern es sich um ein Umbauprojekt handelt).

Zudem werden Projekte, die nicht zur Ausführung gekommen sind, bis zum Zeitpunkt des Projektabbruchs und Machbarkeitsstudien nur mit der Hälfte des Stellenbedarfs für die Projektleitung angesetzt, wobei nur die Projektvorbereitungsleistungen (Stufe 1 AHO) berücksichtigt werden.

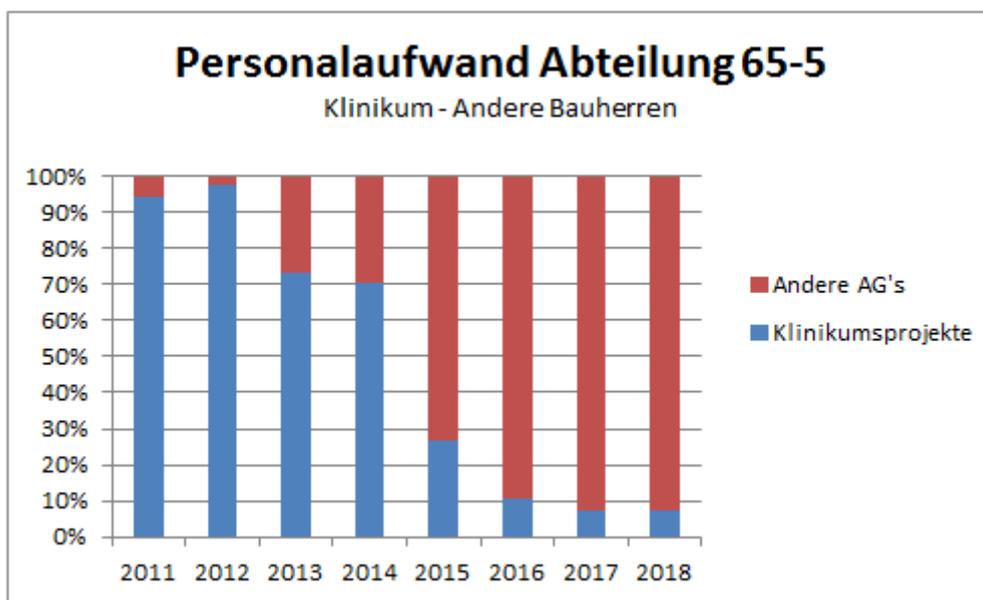
Das sich aus den Kennwerten und Parametern ergebende Gesamtergebnis gibt den Stellenbedarf für die jeweiligen Kalenderjahre wieder. Hierbei ist zu bemerken, dass

dieses auch die Stellenanteile des Dienstleistungszentrums Bauvertragswesen, der Bauphysik und der Vorzimmer sowie der Führungskräfte auf Abteilungs- und Sachgebietsebene beinhaltet.

5 ERGEBNIS DER STELLENBEMESSUNG

5.1 Betrachtung Abt. Krankenhaus- und Sonderbauten (Abt. 65-5)

Im nachfolgenden Schaubild ist der Personalaufwand für bearbeitete Projekte in der Abt. Krankenhaus- und Sonderbauten (65-5) in den Jahren 2011 - 2018 nach Auftraggeber Klinikum und andere dargestellt.



Die Analyse zeigt, dass ab 2013 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist. Deshalb wurde der Anteil an Projekten für andere Auftraggeber bzw. aus anderen Abteilungen erhöht. Als Beispiele können genannt werden: Areal Eichstraße, Flüchtlingsunterkünfte, Wagenhallen, Männerwohnheim, Feuerwache 5. Es gibt derzeit aus bisherigen Klinikumsprojekten nur noch einen „Nachlauf“ (z. B. Rechtsstreitigkeiten, Gewährleistung).

Die freigewordenen Kapazitäten durch den Rückgang der Klinikumsprojekte bei der Abt. 65-5 wurden und werden zur Abarbeitung anderer Projekte genutzt.

5.2 Betrachtung Hochbauamt gesamt

Die der Berechnung zugrunde gelegten umfangreichen Projektlisten des Hochbauamts wurden durch die Haushaltsabteilung der Stadtkämmerei plausibilisiert.

In der Berechnung für das gesamte Amt sind Projekte und Maßnahmen enthalten, mit denen das Hochbauamt derzeit aktiv befasst ist bzw. die konkret im Haushalt enthalten sind, insbesondere:

1. Einzelmaßnahmen, die im DHH-Entwurf 2018/19 bzw. Vorjahre separat abgebildet sind
2. Projekte/Vorhaben, die durch Pauschalen (insbes. Pauschalen GT-Schulen, PRIS, Kita) bzw. durch das jeweilige Amtsbudget (Planungstöpfle/BU) finanziert sind

Zusätzlich entstehen **Projektvorbereitungsleistungen** für Projekte, die derzeit noch auf der Wunschliste stehen bzw. ohne dass explizit Planungsmittel im Haushalt ausgewiesen sind. Hierfür sind Stellenanteile enthalten für

3. Schul-Projekte, deren Realisierung explizit mit den Referaten JB, WFB + T abgestimmt wurde bzw. eine zugesagte Finanzierung über jeweilige Haushalts-Ansätze der Fachämter vorliegt.

Diese „Projektvorbereitung“ erfolgt vor der Phase der „Planung“ und ist notwendig, um eine Berücksichtigung im nächsten DHH vorzubereiten. Die Phase der „Projektvorbereitung“ beträgt nach AHO 19 % des Gesamtprojektes, erfolgt aber, bevor es zum Vorprojektbeschluss kommt.

Nicht enthalten sind Projektvorbereitungsleistungen für

4. Projekte, die auf der „Wunschliste“ stehen, ohne Planungsleistungen in 2018/19. Diese Projektvorbereitung ist im Hinblick auf den Doppelhaushalt 2020/21 zwar notwendig, aber in diesem speziellen Fall bereits erfolgt.

5.3 Besonderheiten bei Projekten im Bereich Schulen

Projekte und Maßnahmen werden in der Regel im „nichtschulischen“ Bereich eher kurzfristig geplant, meist im Hinblick auf den jeweils anstehenden Doppelhaushalt.

Im Bereich des Schulbaues ist dies anders. Hier sind relativ langfristige Planungen über einen längeren Zeitraum hinweg möglich, weil die Maßnahmen bereits frühzeitig mit Schulgemeinden, Land, Politik etc. geplant und kommuniziert werden (z. B. durch Vorprojektbeschlüsse). Grundlage für die Sanierungsbedarfe im Schulbereich ist eine Bestandserhebung der Firma Drees & Sommer aus dem Jahr 2010. Es gibt eine „Bugwelle“ an bereits aufgeschobenen Vorhaben. Außerdem wurde festgestellt, dass die Stellenausstattung trotz Projektverschiebung für die bereits extern kommunizierten Projekte nicht ausreichend ist, neue Investitionen können nicht aufgegriffen werden.

Es erfolgte verwaltungsintern – zunächst zwischen dem Schulverwaltungsamt, dem Hochbauamt und der Stadtkämmerei und dann zwischen dem Referat Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen, dem Technischen Referat und dem Referat Jugend und Bildung – eine Priorisierung der Schulbaumaßnahmen für die nächsten Jahre. Dies wurde notwendig, da nicht alles, was schulisch wünschenswert wäre, wegen des eingetretenen Planungsstaus, der dadurch entstandenen hohen Arbeitsspitzen und dem damit verbundenen unrealistisch hohen Personalmehrbedarf beim Hochbauamt zeitnah umsetzbar ist.

Die neu priorisierte Maßnahmenliste wurde in verschiedenen Ausschüssen an den Gemeinderat kommuniziert.

5.4 Gesamtergebnis der Stellenbemessung

Die PLG hat beschlossen, dass die Verwaltung dem Gemeinderat im Rahmen der Stellenplanberatungen 2018/2019 insgesamt 19 Stellen zur Schaffung für Schulbauvorhaben beim Hochbauamt vorschlagen wird.

Die Aufteilung dieser Stellen auf die Abteilungen gestaltet sich wie folgt:

- 12,5 Stellen für die Abteilung Schul- und Sportbauten (65-4):
10,5 Projektleitung in EG 12 sowie 2,0 Versorgungsingenieur(e)/innen in EG 12
- 5,0 Stellen für die Abteilung Bauunterhaltung (SG Schul- und Sportbauten 65-10.1): 5,0 Ingenieur(e)/innen in EG 11
- 1,5 Stellen für das Dienstleistungszentrum Bauvertragswesen (65-1 DLZ):
0,5 Jurist/-in A 14, 2 x 0,5 Sachbearbeitung Vergabe bzw. Ingenieursverträge in EG 12

Dieser Vorschlag spiegelt auch wider, was von der Projektlenkungsgruppe unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für das Hochbauamt personell, räumlich und arbeitsorganisatorisch als umsetzbar bewertet wird.

Das Ergebnis der Stellenbemessung bedingt eine amtsinterne Verschiebung der vorhandenen Stellenkapazitäten.

6 UMSETZUNG UND AUFBAUORGANISATION

6.1 IST-Struktur

Das Hochbauamt umfasst mit Stand Stellenplan 2017 insgesamt bislang 178,6 Stellen und gliedert sich in folgende Abteilungen (vgl. auch Organigramm in Anlage 2):

Abteilung 65-1 Zentrale Aufgaben ----- 35,5 Stellen	Abteilung 65-3 Kultur-, Jugend-, Bäder- u. Betriebs- bauten ----- 24,8 Stellen	Abteilung 65-4 Schul- und Sport- Bauten ----- 43,2 Stellen	Abteilung 65-5 Krankenhaus- und <u>Sonderbauten</u> ----- 28,6 Stellen	Abteilung 65-10 Bauunterhaltung ----- 44,3 Stellen
---	--	---	---	--

Im Rahmen des Projektes wurden auch personalwirtschaftliche Kennzahlen wie Krankheitsquote und Überstunden betrachtet. Diese Zahlen sind unauffällig und erfordern keine personalwirtschaftlichen Maßnahmen.

Problematisch ist jedoch die Besetzung von Stellen. Aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktlage in der derzeit boomenden Bauwirtschaft ist insbesondere die Besetzung von befristet geschaffenen Stellen im Hochbauamt außerordentlich schwierig. Durch den folgenden Beschluss des Verwaltungsausschusses am 19. Juli 2017

1. *Der Gemeinderat verpflichtet sich, zum Stellenplanverfahren 2018/2019 die kw-Vermerke an 11,5 Stellen in der Abteilung Schul- und Sportbauten beim Hochbauamt (65-4) wegfällen zu lassen und die Stellen damit unbefristet einzurichten.*
2. *Die Verwaltung wird ermächtigt, ab sofort unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen.*

hat sich die Lage verbessert, es kann jedoch auch bei unbefristeten Stellen zu Schwierigkeiten in der Stellenbesetzung kommen.

6.2 SOLL-Struktur

Durch den starken Rückgang der Projekte aus dem Klinikum Stuttgart für die Abt. Krankenhaus- und Sonderbauten (Abt. 65-5) und der damit einhergehenden Übernahme bzw. Verschiebung von Projekten aus anderen Abteilungen ist die bisherige Aufgabenzuordnung innerhalb der 3 Bauabteilungen nicht mehr stringent.

Zukünftig soll das Aufgabenprofil der 3 Bauabteilungen 65-3 (Abt. Kultur-, Jugend-, Bäder- und Betriebsbauten), 65-4 (Abt. Schul- und Sportbauten) und 65-5 (Abt. Krankenhaus- und Sonderbauten) wieder einer logischen und nachvollziehbaren Grundstruktur entsprechen.

Die zukünftige Aufbaustruktur soll insbesondere an folgenden Kriterien ausgerichtet sein:

- Kundenorientierung
- möglichst einheitliche / wenige Ansprechpartner für die Kundenämter
- klares, abgegrenztes Aufgabenprofil
- Spezialisierung auf Gebäudetypen
- einheitliche Standards bei der Abwicklung von Baumaßnahmen
- Abteilungsgröße / Anzahl der Mitarbeiter/-innen

Die Abteilung 65-4 Schul- und Sportbauten wird durch die neu zu schaffenden Stellen relativ groß werden. Eine Trennung in zwei separate Organisationseinheiten wurde deshalb diskutiert, würde jedoch im Ergebnis zu mehr Nachteilen als Vorteilen führen, insbesondere aus Kundensicht und mit Bezug auf die Einhaltung von Standards. Aus diesem Grund wird die Beibehaltung einer Abteilung vorgeschlagen. Durch die homogenere Aufgabenstruktur im Schulbaubereich wird die größere Stellenzahl für akzeptabel gehalten. Das Schulverwaltungsamt ist zugleich gebäudeverwaltendes und -nutzendes Amt, so dass hier auch die Schnittstelle zum Amt für Liegenschaften und Wohnen entfällt.

Bei der Bildung von Sachgebieten unterhalb der Abteilungsebene soll zukünftig darauf geachtet werden, dass diese eine gewisse Mindestgröße haben und im Quervergleich innerhalb der Bauabteilungen relativ gleich groß sind. Aus diesem Grund sind zukünftig in den Abteilungen 65-3 und 65-5 jeweils zwei „Projektsachgebiete“ und ein „Techniksachgebiet“ zu bilden.

Diskutiert wurde auch die Zusammenlegung der beiden Abteilungen 65-3 und 65-5, so würde eine in etwa gleich große Abteilung wie 65-4 entstehen. Zum momentanen Zeitpunkt wird eine Zusammenlegung jedoch nicht empfohlen, da durch die derzeit sehr große Bandbreite an verschiedenartigen Bauprojekten und der Vielzahl an betroffenen Ämtern/Eigenbetrieben ablauforganisatorisch Nachteile entstehen würden. Es wird jedoch empfohlen, diese Thematik zu beobachten und in Abhängigkeit von der zukünftigen Aufgaben- und Stellenentwicklung ggf. zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzugreifen.

Die Bauabteilungen sollen zukünftig folgende Ausrichtung erhalten:

Abteilung 65-3: Kultur, Kita/Jugend, Bäder,

Abteilung 65-4: Schulbaubereich mit zugeordneten Schulsportstätten

Abteilung 65-5: Betriebsbauten (Ämter 37, AWS, SES etc.), Verwaltungsbauten und Sportbauten (Amt für Sport und Bewegung)

Bei der Abteilung Bauunterhaltung (Abt. 65-10) wird wie bisher das SG 1 den Bereich Schulbau betreuen.

Bedingt durch frühere Zusammenlegungen von einzelnen Abteilungen im Hochbauamt ist die Nummerierung/Bezeichnung der Abteilungen seit Längerem nicht mehr

durchgängig, es gibt die Abteilungen 65-1, -3, -4, -5 und -10, d. h. -2 sowie 6 - 9 sind nicht mehr belegt.

Damit hier wieder – wie auch in der Stadtverwaltung üblich und organisatorisch sinnvoll – ein durchgängiges System besteht, sollte die Nummerierung nun angepasst werden. Damit es möglichst wenige Veränderungen gibt, wäre es am einfachsten, wenn die bisherige Abteilung 10 zur Abteilung 2 würde, damit würde wieder eine durchgängige Nummerierung ohne Lücken bestehen.

7 FAZIT UND AUSBLICK

Das im Rahmen des Projektes Organisationsuntersuchung Hochbauamt auf Basis der bestehenden Oracle-Projektdatenbank entwickelte Stellenbedarfs- und Stellenprognose-Tool ist fortschreibungsfähig und kann vom Hochbauamt zukünftig für die interne Kapazitätsplanung und zur Mittelabflussplanung genutzt werden.

Das Instrument sollte vom Hochbauamt dauerhaft gepflegt, genutzt und nachgehalten sowie in regelmäßigen Abständen berichtet werden. Das Hochbauamt legt jährlich bzw. zum jeweiligen Haushalt zu einem festen Termin (Vorschlag: Januar Folgejahr) eine aktualisierte Berechnung mit Prognose vor. Hier hat künftig eine Anpassung der Berechnung im Hinblick auf die Preisentwicklung im Hochbau zu erfolgen.

Um eine nachhaltige und realistische Planung zu gewährleisten, sollte bei der Initiierung von Projekten – wie in den Richtlinien für das Projektmanagement im Hochbau vorgegeben – ein aktives (erweitertes) Bauinvestitionscontrolling betrieben werden. Die anstehenden Projekte sollten frühzeitig priorisiert und die finanzielle und personelle Realisierbarkeit geklärt werden.

Sollten die Bauaktivitäten der Landeshauptstadt Stuttgart mittel- bis langfristig zurückgehen, könnte mittels Erhöhung der Eigenplanungsquote ein Ausgleich geschaffen werden.

Projektauftrag – Detailplanung

Projektname:	Organisationsuntersuchung Abt. Krankenhaus- und Sonderbauten (OU 65-5)
Auftraggeber/-in:	Referate AK und T
Auftragsgrundlage:	Budgetgespräch 04.05.2015 sowie Gespräch am 15.07.2015 zw. 10-AL, 20-AL und 65-AL
Auftragsdatum:	15. Juli 2015
Projektleiter/-in:	Frau Döcker (10-3.102), Herr Fehn (10-3.104)
Beginn:	April 2016
Ende:	März 2017

Projektbeschreibung

Das Hochbauamt bzw. die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten (65-5) hat bislang Baumaßnahmen/-projekte für das Klinikum Stuttgart (KLS) betreut. Im Budgetgespräch am 04.05.2015 wurde besprochen, dass nach dem Sanierungsplan des Klinikums Stellen des Hochbauamts für Bauprojekte des Klinikums eingesetzt werden, die künftig nicht mehr in diesem Umfang benötigt würden bzw. keine Gegenfinanzierung durch das Klinikum erhalten.

Im Juli 2015 hat das Klinikum mitgeteilt, dass es ab Januar 2016 nur noch Leistungen der Bauunterhaltung im Umfang von 0,5 - 1,0 Stellen abrufen wird. In der Folge wurde zw. dem Klinikum und dem Hochbauamt vereinbart, dass ab Januar 2016 noch kleinere laufende Projekte von Amt 65 abgeschlossen werden. Weitere Arbeiten sind ab diesem Zeitpunkt vom Klinikum eigenständig zu erledigen. Die entsprechenden Akten wurden dem Klinikum bereits übergeben.

Die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten umfasst derzeit 28,6 Stellen, davon 10,6 Stellen Projektmanagement, 10 Stellen Baubüro (Bauunterhaltung) und 8 Stellen Technik. Das Volumen an Krankenhausprojekten ist in den letzten Jahren jedoch sukzessive zurückgegangen, weshalb die Abteilung andere Projekte (Sonderbauten) übernommen hat. Die Organisationsuntersuchung soll klären, wie sich diese Entwicklung vollzogen hat.

Im Gespräch am 15.07.2015 zw. den Amtsleitungen 10, 20 und 65 wurde vereinbart, dass im Jahr 2016 eine Organisationsuntersuchung stattfinden soll, bei der die Abt. 65-5 auf ihren veränderten Aufgabenbestand hin untersucht, diese ggf. in ihrer Struktur dem geänderten Aufgabenbestand angepasst, eine Stellenbemessung durchgeführt und der endgültige Stellenbedarf ermittelt wird.

Ziel/Geplantes Ergebnis (ggf. Kennzahlen und Messgrößen)

Die Organisationsuntersuchung der Abteilung 65-5 „Krankenhaus- und Sonderbauten“ hat folgende Ziele:

- Identifikation der in den vergangenen Jahren freigewordenen bzw. künftig freiwerdenden Stellen-Kapazitäten durch den Wegfall der Aufgabenwahrnehmung für Bauprojekte (inkl. Bauunterhaltung) des Klinikums Stuttgart, u. a. durch Betrachtung der
 - *Entwicklung der Stellenzahlen und Verrechnungsbeträge*
 - *Bausummen nach HOAI für Klinikum Stuttgart und andere*
 - *externen Vergaben für Klinikum Stuttgart u. andere (mit Aufteilung nach Leistungsphasen)*
 - *Aufteilung der Stellen-/Personalkapazität auf Klinikum Stuttgart und andere*

Ziel/Geplantes Ergebnis (ggf. Kennzahlen und Messgrößen)

- *detaillierten Aufstellung der Überstundensituation sowie Krankheitsquote und Fluktuationsquote*

- Erhebung derzeitiger und erwarteter künftiger Stellenbedarfe der Abt. 65-5 für Nicht-Krankenhaus-Projekte (inkl. Flüchtlingsthematik) sowie Betrachtung der Entwicklung der letzten Jahre
- Definition des Begriffes Sonderbauten sowie Klärung der organisatorischen Zuordnung der Bearbeitung von Bauprojekten, die unter diesen Begriff fallen
- Entwicklung von Kriterien zur Ermittlung des Stellenbedarfs
- Entwicklung Sollvorschlag für Struktur und Stellenbedarf (ggf. unter Berücksichtigung Auswirkungen auf gesamtes Amt) zum 31.12.2016 und zum 31.12.2017 (Ende der Planungsperiode des Doppelhaushaltes 2016/2017)
- Darstellung der Auswirkungen einer Eigenplanungsquote bei Baumaßnahmen von 20 %

Grundlage der Stellenbedarfsermittlung ist eine qualifizierte Schätzung aufgrund einer Analyse des beim Hochbauamt vorhandenen und auswertbaren Datenmaterials. Ggf. muss für die Auswertung auf die Unterstützung des Statistischen Amtes bzw. des externen Dienstleisters für die Oracle-Datenbank zurückgegriffen werden.

Sollte sich im Projektverlauf die Notwendigkeit ergeben, den Untersuchungsbereich auf andere Bereiche des Hochbauamts auszuweiten, ist dies mit der Projektleitung rückzukoppeln.

Geplante Einsparungen/Amortisierungszeitraum

Die Quantifizierung der möglichen Optimierungspotentiale erfolgt im Projektverlauf.

Bereitgestellte Finanz- und Sachmittel	Betrag in Euro	Erläuterungen
Einmalige Aufwendungen		
Externe Dienstleistung		siehe Hinweis unter Zielen (Auswertungen Oracle-Datenbank)
Schulung		
Sonstiges		
Vorausgaben (Ausgaben der Planungsphase)		
Summe	.000	
Erwartete laufende Aufwendungen im Betrieb (pro Jahr)		

Die Aufwendungen sind wie folgt finanziert:

Geplanter Projektablauf (Maßnahmen, Arbeitspakete und Meilensteine)			
Nr.	Bezeichnung	Endtermin	Erläuterungen
1	Projektstart und Kick-Off	04/2016	Vorstellung Projektziele, Projektstruktur und Zeitplan
2	Ist-Aufnahme	05/2016	Grundlagenarbeit (u. a. bisherige Verrechnungsbasis, Aufgabewahrnehmung, Projektkategorien, Standards, Überstundensituation), Bearbeitung themenbezogener Arbeitspakete
3	Analyse der Daten	06/2016	
4	1. PLG-Sitzung	07/2016	Darstellung Ergebnisse Ist-Analyse, Entscheidung zum weiteren Vorgehen
5	Soll-Konzeption / Ermittlung des Stellenbedarfs	11/2016	Entwicklung Soll-Konzept, Empfehlung zur Stellenausstattung und Bemessungskriterien sowie Struktur
6	2. PLG-Sitzung	12/2016	Entscheidung zur Stellenausstattung, Bemessungskriterien und Strukturvorschlag
7	Erstellung Abschlussbericht und Entwurf GRDRs	01/2017	
8	3. PLG-Sitzung	02/2017	Abnahme Abschlussbericht
9	Einbringung in den Gemeinderat	03/2017	

Teilprojekte			
Nr.	Bezeichnung	Verantwortliche(r)	Erläuterungen
Es werden keine Teilprojekte eingerichtet. Bei Bedarf werden themenbezogene Arbeitsgruppen eingerichtet.			

Projektorganisation

Projektlenkungsgruppe	
Name	Geschäftszeichen
Herr BM Wölflé	Referat AK (Vorsitz)
Herr BM Thürnau	Referat T
Herr EBM Föll	Referat WFB
Herr Klenk	Amtsleiter 65
Herr Reichert	Amtsleiter 10
Herr Nentwich	Örtlicher Personalrat 65

Projektgruppe		
Name	Geschäftszeichen	Funktion im Projekt
Frau Döcker	10-3.102	Projektleiterin
Herr Fehn	10-3.104	Projektleiter
Herr Baumann	10-3.202	Ämterorganisator für Amt 65
Frau Klingler	20-2	Vertreter/-in der Stadtkämmerei (bei grundsätzlichen Abstimmungen zusätzl. Herr Schwaderer/Herr Kern)
Frau Pleines	65-1	Abteilungsleiterin 65-1 (Zentrale Aufgaben)
Herr Benker	65-K	Auswertungen und Analysen des Oracle-Datenbanksystems
Herr Walz	65-5	Abteilungsleiter 65-5 (Krankenhaus- und Sonderbauten) und stv. AL
Frau Chughtai	65-5.200	Mitarbeiter/-in 65-5
Herr Nentwich	65-PR	Örtlicher Personalrat 65
Herr Vöhringer	14-4	Abteilungsleiter Örtliche Prüfung - Bauwesen, Technik
Je nach Themenschwerpunkt können weitere Mitarbeiter/-innen der Stadtverwaltung einbezogen werden (z. B. Mitarbeiter/-innen AK/54).		

Referat T

Referat AK

11.04.16 gez.

24.03.16 gez.

Datum, BM Thürnau

Datum, Herr BM Wölfle

Für die Planung

Für die Planung

23.03.16 gez.

23.03.16 gez.

Datum, Frau Döcker, Projektleiterin

Datum, Herr Fehn, Projektleiter

Anlage 2 zum Abschlussbericht OU 65

