



Baukammer Berlin

AIV

ARCHITEKTEN- UND INGENIEUR - VEREIN ZU BERLIN

Zwischen Kontinuität und Innovation im Bauwesen - Vorschlag zur Fortentwicklung der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingeleiteten Reform ihrer Verwaltungsstrukturen

Vorbemerkungen/Kritik:

Nachdem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Reaktion auf die Ergebnisse des Gutachtens der Unternehmensberatung Roland Berger bereits im letzten Jahr damit begonnen hat, die Verwaltung grundlegend umzustrukturieren, hat jetzt die Kommission Staatsaufgabenkritik der Baukammer Berlin ihrerseits einen weiterführenden Vorschlag zu dem umstrittenen Reformvorhaben vorgelegt.

Absicht der Kommission ist es dabei, die Bauverwaltung derart zu reformieren, dass bei Schaffung einer reibungsarmen Verwaltungsorganisation Kostenersparnisse unter Aufrechterhaltung der notwendigen Baufachkompetenz erzielbar sind.

Die Berger-Studie als Vorlage für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung überzeugt nach Einschätzung der Kommission - aus mehreren Gründen - nur teilweise, da sie nicht weit genug geht.

1. Die Umformung der Bauverwaltung in eine Bauträger- und Projektsteuerungsagentur und somit das Outsourcen (=Privatisieren) der sog. Ingenieurdienstleistungsstufe mit allen klassischen HOAI und sonstigen Ingenieurleistungen dient dem Ziel der Kostenersparnis und dem Erhalt der Fachkompetenz nur partiell.

Zwar begründet die Studie ihre Reformvorschläge u. a. damit, dass „Gespräche (!) mit Projektmanagern aus der Privatwirtschaft“ ergeben hätten, zur Kompetenzerhaltung sei es nicht erforderlich, immer wieder in gewissem Umfang Leistungen des Projektmanagements oder der Ingenieurdienstleistungsstufe selbst zu erbringen. Die eigentliche Herausforderung sei es, gut qualifizierte Projektmanager unter den Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes zu rekrutieren und zu halten.

Für die Allgemeingültigkeit dieser Vermutung, so die Baukammer Berlin, liegen aber weder stichhaltige Beweise noch sonstige durchschlagende Erkenntnisse vor.

Die Baukammer begrüßt es grundsätzlich, dass staatliche Verwaltung auf ihre Kernaufgaben reduziert werden soll – was immer auch die Politik darunter verstehen mag. Reduzierung auf die Kernaufgaben darf aber nicht heißen: Reduzierung der baufachlichen Kernkompetenz. Diese Gefahr aber scheint aus zweierlei Gesichtspunkten gegeben:

- a) Wenn zukünftig das operative Baugeschehen ausschließlich projektbezogen in die Hände externer Projektsteuerer gelegt wird, kann eine Nachhaltigkeit des öffentlichen Bauens nicht sichergestellt werden. Wirklich verantwortlich für den öffentlichen Bauherrn handelt in aller Regel nur der, den auch die langfristigen Folgen seiner Entscheidung persönlich treffen und der, der durch langfristige Einbeziehung in die Zielsetzung des öffentlichen Bauens in der Lage ist, die Nachhaltigkeit zu beurteilen.
- b) Aber auch auf der Stufe der Ingenieurdienstleistungen scheint eine Abhängigkeit des Staates allein von Privaten verhängnisvoll. Ein Dauerbauherr, wie das Land Berlin, muss in der Lage sein, das Baugeschehen von der Planung bis zur Realisierung und Unterhaltung aus ureigener Anschauung sach- und fachkundig zu beurteilen und zu steuern. Die Absicht der Politik, Einsparungen in diesem Verwaltungsbereich vorzunehmen, ohne eine hinreichende Baufachkompetenz zu bewahren, wird ins Gegenteil umschlagen, wie dies übrigens der Rechnungshof Berlin (vgl. Protokoll 44. Vergabebesprechungen vom 22.11.2002 bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) und die Bauindustrie schon heute kritisieren.
Das Bauträgermodell, die Trennung ministerieller Aufgaben von den Aufgaben der Bauplanung und -durchführung führt weder zwingend zu Einsparungen, noch zu Qualitätssteigerungen der Bauten.

Bei all den Betrachtungen kann man den Eindruck gewinnen, dass der unkontrollierte Abbau der Verwaltung zu Gunsten einer freien Vergabe von Ingenieurdienstleistungen lediglich zur Umschichtung von konsumtiven Mitteln zu investiven Mitteln im öffentlichen Haushalt dienen soll.

2. Wesentlicher Kritikpunkt der Kommission ist jedoch, dass der Unternehmensberater Roland Berger von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nur mit einer Begutachtung der Senatsbauverwaltung und nicht mit einer Begutachtung der gesamten Bauverwaltung in Berlin beauftragt wurde. So bleibt natürlich unberücksichtigt, dass die eigenständigen Bezirksbauverwaltungen entscheidend zur Aufblähung des öffentlichen Dienstes beitragen. Die aus unserer Sicht zumindest teilweise unklare Kompetenzverteilung zwischen Senatsebene und Bezirken behindert mehr als sie hilft. Die Vorgabe, Schaffung einer reibungsarmen Verwaltungsstruktur, wird durch das Aufrechterhalten dieser bezirklichen Verwaltungsorganisation nicht erreicht. Die Bezirksbauämter könnten erheblich in ihrem Aufgabenbereich reduziert werden.
3. Ferner ist im Hinblick auf eine Nachhaltigkeit der Reform zu kritisieren, dass sie nicht mit Brandenburg abgestimmt ist.
4. Zu keiner Zeit – so beklagt man in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung – wurden persönliche Befragungen der maßgeblichen Amtsleiter durch die Unternehmensberatung vorgenommen, so dass die Authentizität der Studie, deren Realitäts- und Problemnähe fraglich ist.

Vorschlag der Baukammer Berlin:

Das Konzept der Kommission Staatsaufgabenkritik der Baukammer Berlin sieht vor, sämtliche bauenden und nicht bauenden für den Baubereich und für die Stadtentwicklung zuständigen Verwaltungen des Landes Berlin und der Bezirke in einem sog. Behördenverbund, einer „one stop agency“, zusammenzufassen.

Im Einzelnen:

Reibungsarme Verwaltungsorganisation/Kostensparnisse:

Bisher gibt es auf Landesebene die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sowie auf Bezirksebene die Hochbauämter, die Tiefbauämter, die Gartenbauämter und die Bauaufsichtsämter sowie Grünflächenämter und Vermessungsämter. Diese Ämter sind vom Grundsatz her autark. Abstimmungsprozesse können nur auf informeller Ebene über die Bezirksgrenzen hinaus zwischen den Bezirken und durch politische Anweisungen von der Senatsverwaltung zu den Bezirken hin erfolgen. Einheitliche Richtlinien, z. B. im Hinblick auf die Anwendung und Umsetzung der Bauordnung, gibt es nicht. Antrags- und Einsichtsverfahren unterscheiden sich hier zwischen den Bezirken zum Nachteil des Bürgers zum Teil erheblich. Durch einen Behördenverbund könnten Entscheidungsgrundlagen vereinheitlicht und interne Abstimmungsprozesse vereinfacht und beschleunigt werden.

Durch das Zusammenlegen der einzelnen mit dem Bauen befassten Behörden kann der Abstimmungsprozess im Rahmen von Baugenehmigungen auch gegenüber dem Bürger nachhaltig vereinfacht werden. Hier wäre es denkbar, eine Koordinierungsstelle einzuführen, die Kontaktstelle für die Bürger ist. Diese Koordinierungsstelle übernimmt dann die Abstimmung im Behördenverbund, z. B. mit der Hochbauabteilung, der Tiefbauabteilung, der Abteilung der Technischen Gebäudeausrüstung, der Stadtentwicklungsabteilung und dem Grünflächenamt.

Derzeit ist die Situation gegeben, dass aufgrund der geringen Bautätigkeit in einzelnen Bezirken einzelne Bauämter nicht ausgelastet sind. Andere Bauaufsichtsämter sind dem gegenüber überlastet und können ihre Aufgaben nicht mehr zur Zufriedenheit der Bürger erfüllen. Eine Zusammenlegung der Bauaufsichtsämter im Rahmen des Behördenverbundes zu einem Amt, könnte einen Ressourcenausgleich wesentlich verbessern. Auch sind die Bezirke mit der Liegenschaftsverwaltung beschäftigt. Jeder Bezirk muss hierfür Personal sowie Hard- und Software vorhalten. Durch ein Zusammenlegen dieser Aufgaben in einer Abteilung des Behördenverbundes ließen sich diese Ressourcen deutlich besser nutzen. Zudem wäre hierdurch der Vorteil gegeben, dass durch eine einheitliche Liegenschaftsverwaltung für sämtliche Bezirke die notwendige Finanzplanung des Landes vereinfacht würde. Einzig die *Bauleitplanung* sollte bei den Bezirken – auch aus Gründen der Sachnähe – verbleiben.

Die Struktur des Konzepts Behördenverbund sieht so aus:

Den Behördenverbund kennzeichnet, dass er über eine Koordinierungsstelle, eine Stabstelle Vergabe und Finanzen, eine Stabstelle Controlling und eine Stabstelle Ordnungsaufgaben verfügt.

Die Koordinierungsstelle ist die Schnittstelle zwischen dem Behördenverbund und der Regierung. Die Stabstelle Ordnungsaufgaben kennzeichnet dem gegenüber die Schnittstelle zwischen dem Bürger und dem Behördenverbund. D. h., Anfragen oder Anträge werden über die Stabstelle Ordnungsaufgaben dem Behördenverbund zugeleitet und von dieser Stabstelle koordiniert. Die Stabstelle Vergabe und Finanzen koordiniert die Vergabeverfahren und die Finanzplanung. Die Stabstelle Controlling dient zur verwaltungsinternen Überwachung und Steuerung der Aufgaben.

Der Behördenverbund ist in drei Hauptabteilungen gegliedert: Stadtentwicklung, Bauaufsicht und Baukoordination/Liegenschaften.

Bedeutsam ist, dass die Hauptabteilung Stadtentwicklung sich in die Abteilungen Stadtentwicklung, Stadtplanung und Verkehr untergliedert. Die Hauptabteilung Bauaufsicht untergliedert sich in die Abteilungen Grundsatzfragen, Genehmigungen und Vermessung. Die Hauptabteilung Baukoordination/Liegenschaften unterteilt sich in vier Segmente: Hochbau, Tiefbau, Grünflächen und Liegenschaften. Die Einbindung der Liegenschaften scheint im Hinblick auf die Nutzung von Synergieeffekten von größter Bedeutung (vgl. Organisationsschema Behördenverbund)

Baufachkompetenz:

Zur Wahrung der Baufachkompetenz muss ein Vorhalt detaillierter Kenntnisse, durch Studium und Berufserfahrung im Ingenieur-/Architekturbereich erworben, in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung verbleiben. D. h., es müssen Bauingenieure/Architekten Leiter der Fachabteilungen bleiben. Diese müssen in der Lage sein, selbständig technisch komplizierte Vorgänge (vgl. alle Leistungsbilder der HOAI) aus eigener Erfahrung zu beurteilen, um abschätzen zu können, wie sich die häufig widerstreitenden Interessen der hohen Qualitätsanforderungen auf der einen und starken Sparzwänge auf der anderen Seite am technisch sinnvollsten vereinbaren lassen. Nur der hohe Bausachverstand des Bauherrn selbst erlaubt diesem als fachkundiger Partner der freischaffenden Architekten und Ingenieure aufzutreten. Nur dann können HOAI-Leistungen an Private sinnvoll und preiswert nach außen gegeben werden. Somit muss die Verwaltung in der Lage bleiben, die Projektsteuerungsstufe und die Ingenieurdienstleistungsstufe fachkompetent beurteilen zu können. Hierzu muss ein hochqualifizierter Personalsockel erhalten bleiben.

Um dies dauerhaft zu gewährleisten, ist es aus unserer Sicht notwendig, dass ein gewisser Prozentsatz (10 – 20 %) der zu vergebenden Leistungen selbst erbracht wird.

Behördenverbund

