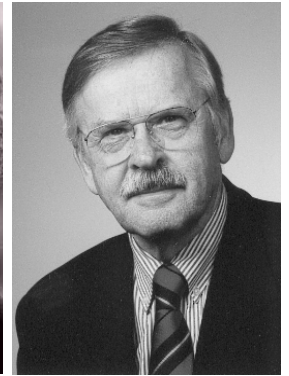


Der Weg zum Staatlichen Baumanagement Niedersachsen

Die Modernisierung
der niedersächsischen
Staatshochbauverwaltung
mit betriebswirtschaftlicher
Methodik



Heinrich Aller



Gunther Krajewski

Vorwort

Die niedersächsische Staatshochbauverwaltung hat sich weiterentwickelt zu einem effizienten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleister, dem »Staatlichen Baumanagement Niedersachsen«. Mit einer tiefgreifenden Neukonzeption, einer neuen Aufgabenabgrenzung gegenüber der Privatwirtschaft und der Konzentration auf die baufachlichen Kernaufgaben des staatlichen Bauherrn haben wir auf eine Reihe externer Entwicklungen reagiert und damit die Staatshochbauverwaltung, wie wir sie kannten, fit gemacht für die Herausforderungen der Zukunft.

Der Reformprozess der Staatshochbauverwaltung hat früh begonnen. Ende der achtziger Jahre sind Bundesbau und Landesbau zusammengelegt worden. Die Aufgaben der Mittelbehörden, die bis dahin für den Landesbau von den Bezirksregierungen und für den Bundesbau von der Landesbauabteilung der Oberfinanzdirektion Hannover wahrgenommen wurden, sind 1990 in der Landesbauabteilung der Oberfinanzdirektion vereint worden. Anfang der neunziger Jahre hat es kräftige Rückschnitte des Auftragsvolumens der Staatshochbauverwaltung seitens des Bundes gegeben, auf die unverzüglich reagiert werden musste. Das neue Baumanagement ist unsere Antwort auch auf diese Entwicklung.

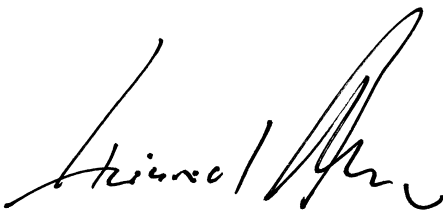
Bei aller Konsequenz im Anspruch ist die Modernisierung der Staatshochbauverwaltung immer durch ein behutsames und schrittweises Vorgehen in der Sache gekennzeichnet gewesen. Ich habe diesen Prozess stets als richtig und wohltuend für alle Seiten empfunden. Nicht dass dieses Verfahren als »Tranquilizer« gedacht gewesen wäre. Aber der lange Weg des Umbaus war geprägt von einer Vielzahl von Unwägbarkeiten, auf die ein abstrakter »Masterplan« allein keine Antworten gegeben hätte. Die Erfolge, die wir erreicht haben, haben wir gemeinsam Schritt für Schritt erreicht, und als Beteiligte in diesem komplexen Prozess haben wir dabei immer wieder viel dazu gelernt.

Die Landesregierung hat das Modernisierungskonzept am 3. April 2001 noch einmal bekräftigt und der Umbenennung der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung in »Staatliches Baumanagement Niedersachsen« zugestimmt. Nicht zuletzt wegen etlicher Nachfragen soll das der Reform zu Grunde liegende Konzept und die Schrittfolge der Modernisierung in dieser Schrift von Dr. Gunther Krajewski, dem Kopf der Staatshochbauverwaltung, ausführlich dargestellt werden.

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen ist heute auf dem Weg zu einer kleinen, aber für das Land außerordentlich effektiven modernen Verwaltung. Die Integration von Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagement, wie sie die Regierungserklärung vom Oktober 1998 fordert, wird der nächste Schritt sein. Auch dabei geht es um eine sachgerechte, für alle Beteiligten und das Land Niedersachsen erfolgreiche Lösung.

Mein Kompliment und mein besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einschließlich der Personalvertretung, die sich für die gemeinsame Sache engagiert und den Reformprozess erst ermöglicht haben. Sie haben sich bereitwillig dem neuen Gedankengut geöffnet und im Diskurs die Ideen und die Modernisierung mitentwickelt. Die bisherigen Erfolge zeigen, dass der bisher eingeschlagene Weg zu einer modernen Verwaltung zukunftsweisend ist. Wir werden ihn konsequent weitergehen.

Hannover, im Mai 2001

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Heinrich Aller', written in a cursive style.

Heinrich Aller
Niedersächsischer Finanzminister

Der Autor

Diplom-Kaufmann Dr. rer. pol. **Gunther Krajewski** steht seit dem 1. Juli 1995 an der Spitze der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung und hat ihre Reform seither maßgeblich beeinflusst und geleitet. Er hat hier insbesondere seine betriebswirtschaftlichen Erfahrungen und Kompetenzen eingebracht und eine entsprechende Vorgehensweise für den Reform- und Modernisierungsprozess gewählt.

Der Ministerialdirigent leitet im Niedersächsischen Finanzministerium die Abteilung für Staatlichen Hochbau und Liegenschaften, Geld und Kredit, Portfolio-Management, Schulden- und Vermögensverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen einschließlich der Informationsverarbeitung und Niedersächsischen Landeshauptkasse. Seit 1986 ist er Geschäftsführer der Landesholding „Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH“, in der das Land seine großen Unternehmensbeteiligungen wie die Volkswagen AG, Salzgitter AG, Deutsche Messe AG, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH und Genussrechte und stille Einlagen an der Norddeutschen Landesbank Girozentrale gebündelt hat.

Inhalt

1. Reformprozess in Stufen: Von der Klassik zur Moderne.....	5
2. Kategorien eines Businessplans als Ausgangspunkt für die Modernisierung	6
3. Drei einfache Schlüsselfragen zu Anfang.....	8
3.1 Erste Frage: Wofür ist der Betrieb bzw. die Verwaltung überhaupt da?	8
3.2 Zweite Frage: Welche Kostenstruktur hat der Betrieb bzw. die Verwaltung?.....	8
3.3 Dritte Frage: Welches sind die Ziele und welche Schritte sind mit dem Zweck einer nachhaltigen Verbesserung bzw. Sanierung zu gehen?	8
4. Leistungsschwerpunkte, Kernkompetenzen und Ziele des Staatlichen Baumanagement.....	9
4.1 Leistungsschwerpunkte des Staatlichen Baumanagement	9
4.2 Kernkompetenzen und Ziele des Staatlichen Baumanagement.....	10
5. Diskursprojekt mit den Kammern, Verbänden, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen der Bauwirtschaft	11
6. Die operativen Ziele der Modernisierung der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung... 	12
7. Kosten und Produktivität, innerbetriebliches Rechnungswesen - Einführung der Kosten-/ Leistungsrechnung	13
7.1 Allgemeines zur Kosten-/Leistungsrechnung	13
7.2 Maßgaben für die Gestaltung der Kosten-/Leistungsrechnung	15
7.3 Entwicklung des Produkt-/Leistungskatalogs und DV-Plattform	16
7.4 Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen	17
7.5 Operatives Controlling der Kosten und Leistungen (sog. Budget-Controlling)	19
7.5.1 Entwicklung eines Systems von Sollwerten, Maßstäben, Benchmarks und Kennziffern (sog. Budgetcontrolling der Kosten und Leistungen) und dessen Umsetzung in flächendeckende DV-Anwendungen (auf der Basis SAP R3)	20
7.5.2 Bestellung von Controllern	20
8. Änderung der Arbeitsablauforganisation – Arbeit im Projekt mit Projektkompetenz und -verantwortung.....	20
9. Leitlinien, Grundsätze, Leitbild und Corporate Identity.....	22
10. Strategische Planung bis 2010.....	23
10.1 Bildung von Leistungsbereichen	24
10.2 Definition von Leistungsmaßstäben ("externe" Benchmarks)	24
10.3 Zuordnung von Arbeitsmengen und Beschäftigungsanteilen zu den Leistungsbereichen	24
10.4 Ermittlung der Leistungswerte ("internes" Benchmarking) und Feststellung des Personalbedarfs .	26
10.5 Umsetzung der Planungsergebnisse	27
10.6 Einbeziehung des Ministeriums und der Mittelbehörde in die Strategieplanung	27
10.7 Zwei Grafiken zu den Ergebnissen der Strategieplanung	28
10.8 Einstellungskorridor und (qualitatives) Personalentwicklungskonzepts	29
11. Strategisches Controlling.....	30
11.1 Geschlossenes Planungs- und Controllingsystem und Balanced Scorecard	30
11.2 Argumentationshilfe in der öffentlichen Diskussion und für Finanzverhandlungen.....	30
12. Resümee	32

1. Reformprozess in Stufen: Von der Klassik zur Moderne

Die niedersächsische Staatshochbauverwaltung ist dreistufig gegliedert mit den ministeriellen Funktionen im Finanzministerium, den Aufgaben der Mittelbehörde in der Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung und den operativen Aufgaben in den Staatshochbauämtern. Die Staatshochbauverwaltung tätigt Bauumsätze von derzeit jährlich 1.000 Mio. DM. Sie vergibt jährlich rund 30.000 Aufträge an die Bauwirtschaft. Sie zahlt für beauftragte Planungsleistungen an freiberufliche Architekten und Ingenieure zwischen 60 und 80 Mio. DM pro Jahr.

Die Hälfte ihrer Aufgaben entfällt auf Leistungen für das Land Niedersachsen, die andere Hälfte auf den Bund. Der Bund hat keine eigene Bauverwaltung¹, sondern hat die Landesbauverwaltung auf der Basis eines Verwaltungsabkommens mit der Wahrnehmung der Aufgaben beauftragt² und erstattet hierfür die Kosten.

Entsprechend arbeitet etwa die Hälfte der insgesamt 1.650 Vollzeitkräfte der Staatshochbauverwaltung für den Bund, insbesondere für Bauinvestitionen und Bauunterhaltungsmaßnahmen der Bundeswehr und ausländischer Streitkräfte. Die andere Hälfte arbeitet für das Land, davon wiederum ungefähr die Hälfte für den Hochschulbau.

Nur etwa die Hälfte der 1650 Vollzeitkräfte ist im Stellenplan des Landeshaushalts veranschlagt, die andere Hälfte wird aus Bauleitungsmitteln bezahlt, die mit bei den Ausgaben für die Großen und demnächst auch für die Kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Landeshaushalt veranschlagt werden. Die niedersächsische Staats-

hochbauverwaltung betreut in Niedersachsen rund 9.000 Bauwerke des Landes und rund 25.000 Bauwerke des Bundes. Sie ist derzeit über alle Bearbeitungsphasen mit einem Gesamtbauvolumen in Höhe von rund 11,5 Mrd. DM befasst; davon entfallen rund 5 Mrd. DM auf Bauten des Landes und rund 6,5 Mrd. DM auf Bauten des Bundes.

Die Reform der Staatshochbauverwaltung in Niedersachsen dauert seit vielen Jahren an, nämlich seit 1989/90. Sie ist in mehreren großen Schritten realisiert worden. In den ersten Jahren sind klassische Wege nach Globalprinzipien einer Verwaltungsrestrukturierung gegangen worden, das heißt Zusammenlegung von Organisationseinheiten und Kompetenzen, Einstellungsstopp und Personalabbau in sozialverträglicher Weise, selbstverständlich eingebunden in entsprechende Detailkonzepte.

Die Maßnahmen wurden wegen des Rationalisierungsdrucks und insbesondere erforderlich, weil sich der Bund im Zuge der Wiedervereinigung mit der Neuausrichtung seiner Bauinvestitionen für Bundeswehrstandorte und zivile Einrichtungen stärker in die neuen Bundesländer orientierte und dementsprechend Standorte in Niedersachsen aufgab.

Ergebnis war die Reduktion der Anzahl der Staatshochbauämter in Niedersachsen um rd. ein Drittel, nämlich von 29 auf 18 bei gleichzeitig erhöhten Anforderungen an den Personalabbau. Der entsprechende Beschluss der Landesregierung wurde 1994 gefasst; im Herbst 1997 waren die Zusammenlegungen realisiert, nicht ohne zeitweilig heftige politische Auseinandersetzungen auf der jeweiligen örtlichen Ebene.

¹ Hinweis auf Artikel 87b Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz.

² Rechtsgrundlage ist § 8 Abs. 7 Finanzverwaltungsgesetz.

Seit 1996 hat sich die Art der Fragestellungen zur Reform der Staatshochbauverwaltung geändert. Denn seitdem wird diese Reform im Grunde nach Methoden und Prinzipien durchgeführt, wie sie in der Privatwirtschaft bei der Neuausrichtung von Unternehmen bekannt sind. Jedoch mussten betriebswirtschaftliche Methoden und Grundsätze

für die Neustrukturierung oder Sanierung eines Unternehmens zunächst sorgfältig abgewägt und um staatswirtschaftliche Komponenten ergänzt werden. Nur auf diese Weise konnten die Vorbehalte gegenüber einer 'Ökonomisierung' einerseits und einer Einmischung in den Marktwettbewerb andererseits ausgeräumt werden.

2. Kategorien eines Businessplans als Ausgangspunkt für die Modernisierung

Es mag etwas ungewöhnlich sein, die Modernisierung einer Verwaltung mit Instrumenten anzugehen, die üblicherweise für die Neustrukturierung und Sanierung von Unternehmen angewendet werden. Aber wenn in einer Verwaltung Kernaufgaben neu zu definieren sind und Schwerpunkte zugeordnet werden müssen, dann muss es auch einen operationalen Plan wie einen Businessplan ('Unternehmenskonzept') darüber geben, in welchem stufenweisen Umstrukturierungsprozess und in welchem Zeitablauf sich die Verwaltung mit welchen Zielen neu positioniert haben will. Das ist wichtig für Realitätsnähe der Erfolgsziele, für das Selbstverständnis der Mitarbeiter in der Verwaltung, aber auch für das Land selbst und für die Kunden der Staatshochbauverwaltung. Und es ist wichtig für die offene Diskussion der neuen Anforderungsprofile und Qualitäten, die erreicht werden sollen.

Ein Businessplan, wie ihn die Unternehmen üblicherweise situationsbedingt aufstellen, beinhaltet handwerklich folgende Komplexe:

1. **Kernkompetenzen, Leitbild und Corporate Identity** des Unternehmens.
2. **Festlegung der allgemeinen Zieldefinition:**
z.B. Steigerung der Produktivität und Rentabilität auf bestimmte Zielmarken; Kostenführerschaft; Priorisierung dieser Ziele.

3. **Bestimmung des Planungshorizonts** für den mittel- oder langfristigen Unternehmensplan (5 Jahre oder mehr je nach Zielsetzung)
4. **Markt- und Umfeldanalyse** (Ist-Zustand des Marktes und seines Umfelds, erwartete Markttendenzen; Bildung von Teilmärkten und Kundenkategorien; Analyse des Wettbewerbs, Marktposition der wichtigen Konkurrenten mit Begründung; Darstellung der eigenen Position im Verhältnis zu den bestehenden Branchenabgrenzungen)
5. **SWOT-Analyse** [Strengths-Weaknesses, Opportunities-Threats] (Stärken/Schwächen; Chancen/Risiken; jeweils nach Maßgaben der o.a. Zieldefinition und Produktverantwortungsbereiche)
6. **Strategien/Maßnahmen** (Bestandsaufnahme/Ist-Zustand, Ziele, möglichst Produktorientierung und -differenzierung, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele, Festlegung der Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Zeit- und Kostenrahmen, nachvollziehbare Rückkopplung zur SWOT-Analyse für das Controlling)
 - **Kunden:** Zielgruppen, Targeting; Abgleich der Produktdefinitionen mit den Kundenbedürfnissen, Kundenorientierung der Pro-

- dukte; verstärkte Kundenbindung durch Konzentration auf den Kundennutzen, Steigerung der Kundenzufriedenheit; Abbildung der Kundenstruktur auf die Produktions-/Leistungsprozesse.
- Produkte: Produktbeschreibung; interne Aufträge, Probleme der Gemeinkosten-Überwälzung auf die Umsatzträger/Ertragsbereiche, Deckungsbeiträge A/B; Kostenleistungsbudgets für Produkte.
 - Innerbetriebliches Rechnungswesen: Kostenarten-, Kostenstellen-, Kostenträgerrechnung; Kostenleistungsrechnung; Deckungsbeitragsrechnung, Plankostenrechnung.
 - Controlling: a) Aufbau des Operativen Controlling: Performance-Orientierung des innerbetrieblichen Rechnungswesens, Benchmarks, Durchlaufzeiten, Ergebnisqualitäten, Kundenzufriedenheit. b) Aufbau des Strategischen Controlling.
 - Organisation: Organigramme für Geschäftsgebiete, Geschäftsverteilung (Aufbauorganisation), Matrix für Produkte (Ablauforganisation), Zusammenwirken zentraler und operativer Einheiten; ggf. Anpassungsbedarf; Neuabgrenzung der Ergebnisverantwortlichkeiten (Geschäftsordnung), Leistungs-, Produkt- und Kostenstellenverantwortlichkeiten; Übergang vom hierarchisch-autoritären zum kooperativen Führungsstil; Stärkung der Mitarbeiterkompetenz, Delegation von Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit, Abbau hierarchischer Kontrollen, verstärkte Projekt- und Teamarbeit; Verstärkung der Prozess-, Leistungs- und Ergebnisorientierung beim Denken und Handeln.
 - Interne Kommunikation: Erfahrungsaustausch, Benchmarking untereinander; Benchmarking zu Wettbewerbern, auch internationale Zusammenarbeit.
 - Human Resources: Personalstellen und Personalbewertung, Personalbudget; Personalbeschaffung und -einstellung; Personalentwicklungskonzept, laufende Personalentwicklung; Aus- und Fortbildung; strategischer Personalbedarf qualitativ und quantitativ mit Altersstrukturen und Anforderungsprofilen; strategische Personalbedarfsplanung.
- Marketing/Öffentlichkeitsarbeit.
 - Qualitätssicherung/interne Risikomanagement: Total Quality Management, KVP: Kontinuierliche Qualitätsverbesserungen; Qualitätszirkel, Formulierung von Qualitätsstandards, Qualitätsmanagement, z.B. Pilotprojekte Auftragsmanagement, Vertragsmanagement.
 - Informationstechnologie IT: Ausstattung, Wissenspflege, Entwicklungsprogramm.
7. **Executive Summary**: Zusammenfassung in einem formalen Businessplan bzw. Strategieplan, Festlegung des Umsetzungsverfahrens (z.B. durch Zielvereinbarungen); Schaffung von Rahmenrichtlinien (Verfahrensregeln, Organisationsrichtlinien als Grundlagen für die Umsetzung der strategischen Planung)
8. **Budgetierung** der Personal- und Sachkosten/ Budgets für Produktverantwortungsbereiche
- Es war von Anfang an klar, dass bei der Modernisierung einer Verwaltung nicht ohne weiteres die Vorgehensweise eines Unternehmens angewandt werden konnte. Dazu sind Denkweise und Vokabular zu fremd, Methodik und Prinzipien zu wenig erprobt und auch die Vorbehalte gegen eine "Ökonomisierung" staatlicher Aufgabenerfüllung zu groß.³
- Dabei waren jedoch auch die Unruhe und der Unmut zu bedenken, den die Neukonzeption oder Überarbeitung von Businessplans selbst in gestandenen Unternehmen verursacht. Erst wenn eine gewisse Gewöhnung eingetreten ist und die

³ Vgl. den Überblick von Klaus König, „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 48. Jg., Heft 9, Mai 1995 S. 349 ff.

Früchte geerntet werden können, tritt üblicherweise Akzeptanz des Change Management auf breiter Linie ein. Aber dann ist meist schon wieder die nächste Situation da, die Änderungen erforderlich macht. Zu beachten ist überdies die Erfahrung, dass auch die Restrukturierung bzw. Sanierung eines Unternehmens Zeit benötigt, nämlich etwa fünf Jahre oder mehr.

Deshalb ist für die Staatshochbauverwaltung nicht gleich zu Anfang ein umfassendes Gesamtkonzept entwickelt, sondern über mehrere Jahre systematisch Baustein für Baustein erarbeitet und gesetzt worden, um nach und nach zu einem inein-

ander greifenden System zu kommen. Um so wichtiger war die Frage, womit zu beginnen ist und welche Bausteine das Fundament bilden sollten. Das ist nicht nur eine Frage nach der Sache, sondern auch eine Frage nach der Akzeptanz in der Verwaltung. Es war wichtig, das Ideengut überzeugend zu präsentieren, die Erfolgsmöglichkeiten aufzuzeigen und zu diskutieren, Alternativen zu besprechen, Mitstreiter zu finden, die Verbreitung zu organisieren und auf allen Ebenen unter Mitwirkung der Personalvertretung einen Prozess in Gang zu bringen und dies in einer Verwaltung, die eher konservativ war.

3. Drei einfache Schlüsselfragen zu Anfang

3.1 Erste Frage: Wofür ist der Betrieb bzw. die Verwaltung überhaupt da?

Was soll die Verwaltung leisten? Welche Ziele und welche Perspektive hat die Verwaltung? Das ist nicht die Frage nach den Aufgaben und der anschließenden Aufgabenkritik; denn dies ist nach meiner Erfahrung automatisch mit viel vermeidbarer Arbeit auf allen Seiten verbunden und führt zu Rechtfertigungen und endlosen, mit Frustration verbundenen ergebnisoffenen Diskussionen. Die Frage setzt vielmehr eine Ebene darüber an; es ist die nach der Existenzberechtigung. Weshalb hält der Gesellschafter das Unternehmen? Weshalb gibt es überhaupt eine Staatshochbauverwaltung, die immerhin eine 300-jährige Tradition hat? Mit welchen staatlichen Kernaufgaben ist sie beauftragt? Was will der Staat von ihr? Welche Aufgaben nimmt sie tatsächlich wahr? Welches ist das Selbstverständnis der Beschäftigten der Verwaltung? Ist die Verwaltung richtig aufgestellt?

Diese fundamentale Frage muss am Anfang stehen, für jede Verwaltung, so auch für die Hochbauverwaltung. Das ist die Schlüsselfrage, die sich auch jedes Unternehmen stellt.

3.2 Zweite Frage: Welche Kostenstruktur hat der Betrieb bzw. die Verwaltung?

Welche Aussagefähigkeit hat das innerbetriebliche Rechnungswesen? Vor allem: Sind die Kosten transparent? Wenn ja, für wen? Welches Kostenrechnungssystem liegt vor? Ist es funktionsfähig im Sinne eines Steuerungsinstruments? Wie sind die Kosten zu bewerten? Wie stehen sie im Vergleich zu anderen? Kann eine Kostenführerschaft angestrebt werden?

Wie sind Produktivität und Ergebnisse des Betriebs/der Verwaltung einzuschätzen?

3.3 Dritte Frage: Welches sind die Ziele und welche Schritte sind mit dem Zweck einer nachhaltigen Verbesserung bzw. Sanierung zu gehen?

Wie können diese Schritte eingebunden werden in ein "Unternehmenskonzept", also einen "Businessplan" für eine Verwaltung? Wie ist demzufolge eine dynamische Strategieplanung anzulegen, die über jährliche Zielvereinbarungen mit den örtlichen Dienststellen realisiert und jeweils auf den neuesten Stand fortgeschrieben werden kann?

4. Leistungsschwerpunkte, Kernkompetenzen und Ziele des Staatlichen Baumanagement

4.1 Leistungsschwerpunkte des Staatlichen Baumanagement

Als erstes wurden folgende Leistungsschwerpunkte der Staatlichen Hochbauverwaltung herausgearbeitet:

- Die Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben, deren Übertragung auf Private rechtlich nicht möglich, unzweckmäßig oder unwirtschaftlich ist; Sicherstellung der Einhaltung der Gesetze und Mindeststandards;
- die Nutzerberatung und Projektvorbereitung,
- die Projektorganisation und -abwicklung, soweit ihre Übertragung auf Private in Form eines Werkvertrages (mit Erfolgsnachweis) rechtlich nicht möglich, unzweckmäßig oder unwirtschaftlich ist (Projektleitung - Projektsteuerung),
- die Wahrnehmung der Planungsverantwortung und Kontrolle, Sicherstellung eines geordneten Qualitätsmanagement,
- die fachliche Abnahme des Projektes und die Durchsetzung von Gewährleistungs- und Rechtsansprüchen,
- die fachliche Grundsatzarbeit in dem Bereich Vergabe- und Vertragswesen und der Normung.

Das Staatliche Baumanagement, wie es künftig in Niedersachsen praktiziert werden soll, beinhaltet im Gegensatz zur reinen Bauherrenverwaltung auch einen angemessenen Anteil an Eigenleistungen (Eigenplanungen). Dadurch soll der Erhalt der Fachkunde gesichert werden, um die vom Haus-

haltsgesetzgeber übertragene Verantwortung bei der Überwachung der freiberuflich Tätigen und Firmen, bei Projektkonzeptionen und Abrechnungen wahrnehmen zu können. Mit einer Eigenerledigungsquote von rd. 15 - 35 %, die den geschätzten Rahmen für die Wirtschaftlichkeit darstellt, besteht gleichzeitig der Handlungsspielraum, um das „betriebsnotwendige“ Personal stets auszulasten. Auch die durch Auftragsschwankungen verursachten Beschäftigungsrisiken, die oberhalb dieses Sockels liegen, sollen vom Markt übernommen werden.

Für die Beauftragung von Freischaffenden bzw. Dritten muss hinreichende fachliche Kompetenz beim auftraggebenden Staatlichen Baumanagement vorhanden sein, für die Auftragsvergabe, für die laufende Betreuung des Auftragnehmers, die Kontrolle des Erfolgs der Leistung (in jedem Falle: Werkvertrag) und die Bezahlung. Auch Beispiele aus der privaten Wirtschaft machen deutlich, dass insoweit hochqualifizierter Sachverständiger beim Bauherrn unabdingbar ist.

Das Staatliche Baumanagement hat als Zielvorgabe die verstärkte Einschaltung freiberuflich Tätiger, jedoch nicht um jeden Preis, sondern unter Nachweis der für den Staat wirtschaftlichsten Lösung. Das Land bindet die Übertragung von Aufgaben an die Prüfung der Wirtschaftlichkeit, die mit Hilfe der Kosten-/Leistungsrechnung erfolgen kann. Die öffentlichen Leistungen werden insoweit zur Disposition gestellt und - nach dem Äquivalenzprinzip - einem fairen Vergleich mit den Kosten und Qualitäten privater Leistungserstellung unterzogen.

4.2 Kernkompetenzen und Ziele des Staatlichen Baumanagement

Die Aufzählung der Leistungsschwerpunkte beantwortet noch nicht die Frage, wozu der Staat bzw. das Land die Staatshochbauverwaltung überhaupt benötigt. Deshalb sind in einem Diskussionsprozess innerhalb der Verwaltung die Kernkompetenzen herausgearbeitet worden. Anhand dieser Kernfunktionen lassen sich auch die Nachteile und Kosten bewerten, die für das Land (und den Bund) entstehen würden, wenn an der Grundstruktur etwas geändert werden soll. Die Staatshochbauverwaltung ist Dienstleister der Nutzer der bebauten und bebaubaren Liegenschaften und nimmt im staatlichen Interesse darüber hinaus bestimmte Ordnungs-, Korrektiv- und Gewährleistungsfunktionen wahr.

Das kommt in ihren sieben Kernfunktionen zum Ausdruck:

1. Baufachliche Bauherrenfunktionen mit Verantwortlichkeit für das Bauprojekt, die Planung, die Kontrolle, den Zeitplan, die Qualitäten, die Einhaltung der Rechtsvorschriften und die Geltendmachung von Gewährleistungen; das Hauptgeschäft des staatlichen Baumanagement, nämlich die Planung, Realisierung und Abrechnung, die Kontrolle und das Controlling der Kleinen und Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und der Bauunterhaltung; sie muss Fehler und Mängel am Bau gegenüber dem Nutzer verantworten. Zu ihren Aufgaben gehören ebenso Baubestandsanalysen, die Erstellung von Gebäudepässen, die baufachliche Bedarfsfeststellung und -steuerung z.B. im Bereich der Bauunterhaltung, das Aufzeigen baulicher Entwicklungspotenziale und die Beratung der Nutzer bei der Ermittlung
- der Flächenbedarfe im Zusammenhang mit ihren "Businessplans". Sie ist fachkompetenter Ansprechpartner der Architekten, Ingenieure und der Bauunternehmen.
2. Gewährleistung von Öffentlichkeit und Transparenz der Verwendung öffentlicher Gelder; insbesondere Rechenschaft gegenüber dem Parlament und Offenlegung gegenüber dem Landesrechnungshof.
3. Kosten- und qualitätsoptimale Vorhaltung gebündelter baufachlicher Kompetenz in unterschiedlichen Ingenieur-Disziplinen zum Nutzen des Landes und des Bundes; fachkompetenter öffentlicher Auftraggeber und Garant für geordnete öffentliche Vergabeverfahren. Die Bündelung der Aufgaben ermöglicht am wirksamsten die Prävention gegen Wirtschaftskriminalität.
4. Objektive Beratung der Nutzer und der Liegenschaftsverwaltung in baufachlichen Angelegenheiten unter Einhaltung der Standards und Normen; Beratung beim Betriebskosten- und Verbrauchscontrolling (Facility-Management).
5. Vorbildliches öffentliches Bauen, z.B. in Bezug auf Baukultur und Ökologie sowie barrierefreies Bauen.
6. Sicherstellung der Kompetenz für die Kontinuität des öffentlichen Bauens und für die Pflege des Sachvermögens des Landes und des Bundes.
7. Ordnungspolitisches Instrument des Landes und des Bundes für die Praktizierung und Durchsetzung des öffentlichen Vergaberechts und der Mittelstandsförderung einschließlich Tariftreueerklärung; objektiver Sachwalter der öffentlichen Interessen und Belange.

5. Diskursprojekt mit den Kammern, Verbänden, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen der Bauwirtschaft

1998 und 1999 lud das Niedersächsische Finanzministerium erstmals jeweils 19 Verbände, Kammern, Gewerkschaften und andere Interessengruppen (Bauindustrie, Baugewerbe, Architekten-, Ingenieur-, Handwerkskammer, Bildende Künstler, ÖTV, DAG u.a.) der Bauwirtschaft zu einer offenen Diskussion über die Zukunft der Staatshochbauverwaltung ein, um ein politisches Feedback für die ersten strategischen Überlegungen zur Fortentwicklung dieser Verwaltung zu erhalten. Einvernehmliches Ergebnis, das der Landesregierung seitens der Privatwirtschaft daneben schriftlich vorgelegt wurde, war: Auch für einen modernen Staat ist eine bautechnische Verwaltung als eigenständige Institution, eine kompetente Staatshochbauverwaltung, erforderlich. Die private Wirtschaft lehnt eine Zerlegung bzw. Dezentralisierung auf die Fachressorts ab; die private Wirtschaft braucht eine qualifizierte, fachkundige Bauverwaltung als Ansprechpartner und Auftraggeber. Die Bauverwaltung soll ihre Funktionen und Aufgaben neu ausrichten und bestimmen. Sie soll sich auf ihre Kernaufgaben zurückziehen. Sie soll ihre Produktivität nachhaltig erhöhen und ihre Kosten senken; sie soll das Regelwerk vereinfachen; sie soll Planungsaufgaben so weit wie möglich auf Freiberuflich Tätige verlagern (Privatisierung). Die private Wirtschaft lehnt jede Form von Scheinprivatisierung ab (z.B. Einbringung des Staatshochbaus in eine GmbH).

Dies hat die Landesregierung in ihrer Auffassung bestätigt, dass nicht die Wahl der Rechtsform am Anfang eines Reformprozesses in der Verwaltung stehen muss, sondern zuerst über die Inhalte und Instrumente zu diskutieren ist, um zu einem

schlüssigen und konsequent umzusetzenden Konzept zu kommen.

Besondere Aufmerksamkeit im Diskursprozess nahm die Absicht der Landesregierung ein, bestimmte Leistungen, die die Staatshochbauverwaltung derzeit noch durch eigenes Personal erbringt, zu privatisieren. Natürlich vergibt die Staatshochbauverwaltung bereits jetzt tausende von Aufträgen, aber sie steigert diese nunmehr in den nächsten Jahren. Die Hochbauverwaltung muss gleichzeitig ein nachhaltiges Auftragsmanagement (Controlling) aufbauen, um die Qualitäten besser optimieren zu können. Dadurch kann die bisherige Breite der Auftragssteuerung eingeschränkt werden, insbesondere zu Lasten noch nicht hinreichend erfahrener bzw. qualitativ suboptimaler Büros.⁴ Auch dieses ist im Diskurs von der privaten Wirtschaft akzeptiert worden.

Die niedersächsische Staatshochbauverwaltung tritt mit dem Anspruch an, auf Deregulierungen hinzuwirken und durch Vereinfachung von Vorschriften und Gesetzen auch das öffentliche Bauen effizienter und günstiger zu gestalten. Sie ist in vielerlei Hinsicht aktiv geworden, in erster Linie durch drastische Vereinfachung ihrer baufachlichen Richtlinien, die in Verlängerung des Haushaltsrechts rechtsverbindlich für die gesamte Landesverwaltung (also einschließlich LHO-Betriebe) sind. In internen Arbeitsgruppen und in Zusammenarbeit mit den Verbänden der Bauwirtschaft in Niedersachsen wurden überdies inzwischen

⁴ Wegen der Anwendungspflicht der HOAI findet ein Preiswettbewerb unter den freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren bei Angeboten an die Öffentliche Hand grundsätzlich nicht statt; Kostenvorteile einzelner Büros können insoweit nicht geltend gemacht oder weitergeben werden.

Vorschläge erörtert und - zumindest so weit es in der Disposition der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung lag - durchgesetzt.

Gleichzeitig jedoch wurde auf der Ebene der Europäischen Union und durch den Bundesgesetzgeber eine Fülle von neuen und belastenden Vorschriften geschaffen (Vergaberechtsänderungsgesetz 1998, Baustellenverordnung 1998) oder sind in Arbeit wie beispielsweise die neue Energieeinsparverordnung - die die Aufgaben erweitern und verteuern.

Seit geraumer Zeit werden auch Forderungen einzelner Institutionen und politischer Kräfte laut und zum Teil in Pilotvorhaben untersucht und realisiert, die öffentlichen Bauinvestitionen zu privatisieren. Dann wären sie zum großen Teil den Vorschriften entzogen, die aus politischen Gründen eben für

den öffentlichen Auftraggeber statuiert worden und mit zeitlichen und sachlichen Erschwernissen sowie mit Kosten behaftet sind (z. B. Anwendungspflicht der HOAI, die zwar generell gilt, an die sich faktisch aber nur die öffentliche Hand uneingeschränkt bindet; Vergaberechtsänderungsgesetz, Tariftreuerklärungen, vergabefremde Aspekte beim Vergaberecht). Natürlich ist mit solch einer Vorgehensweise eine erhebliche Portion Unredlichkeit verbunden, gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber den Bauverwaltungen, die auf Erleichterungen der rechtlichen Auflagen drängen.

Der politische Diskussionsprozess mit den Interessenvertretern der Bauwirtschaft zur Aufgabenabgrenzung und Entwicklung der Staatshochbauverwaltung wird auch heute laufend fortgesetzt und aktualisiert.

6. Die operativen Ziele der Modernisierung der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung

Die Ziele der Reform und Modernisierung sind schnell aufgezählt: Die Staatshochbauverwaltung

- zieht sich auf ihre Kernfunktionen zurück,
- privatisiert ihre Planungsleistungen weitestgehend durch Übertragung auf Freiberuflich Tätige,
- vereinfacht ihre eigenen Verfahren und schlägt Deregulierungen von rechtlichen Regelungen vor,
- verstärkt ihre Leistungsfähigkeit in den Kernkompetenzen,
- führt betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente ein,
- baut im Rahmen einer Zielplanung sozialverträglich Personal ab,

- sorgt gleichzeitig durch intensive Fortbildung und über einen Einstellungskorridor für die Erfüllung der neuen Anforderungsprofile
- steigert ihre Produktivität (um 50 %) und senkt die Kosten (um 30 %).

Die Landesregierung beschloss diese Ziele und das gesamte Reformkonzept für die Staatshochbauverwaltung mit Kabinettsbeschluss vom Januar 1999.

Aber wie wird die Zielerreichung konkret gesteuert? Und wie können die Beschäftigten auf diese Thematik vorbereitet werden?

In Vorbereitung auf und zur Beantwortung dieser Frage wurden in der Staatshochbauverwaltung vier entscheidende Schritte parallel zueinander getan:

1. Der Aufbau einer **Kosten-/Leistungsrechnung** und eines entsprechenden **Controlling**.
2. Als Konsequenz aus der Einführung der (ergebnisorientierten) Kosten-/Leistungsrechnung die Einführung der **Projektarbeit** mit Projektplanung, Erfolgskontrolle (Matrixorganisation) und **persönlicher Entscheidungskompetenz und Verantwortung** für das Projekt: durch Ergänzung bzw. Änderung der Geschäftsordnung für die Staatshochbauämter.
3. Entwicklung eines neuen **Leitbildes "Staatliches Baumanagement"** vor dem Hintergrund der Kernkompetenzen und neues Selbstverständnis der staatlichen Hochbauverwaltung.
4. Die Entwicklung einer **strategischen Planung**, in der die Auftragsvolumina, die Leistungen der Staatshochbauverwaltung nach

Leistungsbereichen unter Einbeziehung von Auftragsvergaben an freischaffende Architekten und Ingenieure, Benchmarks und Maßgaben für die Bemessung der Leistungen und der (quantitative) Personalbedarf für jedes Staatshochbauamt und für die Hochbauverwaltung insgesamt aufgezeigt werden. Da es sich bei den Leistungen der Staatshochbauverwaltung um Dienstleistungen handelt, die fast ausschließlich durch Personal erbracht werden, ist im Jahr 1998 die "Strategische Personalbedarfsplanung" mit einem Zeithorizont bis zum Jahre 2010 entwickelt worden. Das ist ein dynamisches Planungssystem, das jährlich fortgeschrieben wird. Es wird in jährlichen **Zielvereinbarungen** mit den örtlichen Staatshochbauämtern umgesetzt.

7. Kosten und Produktivität, innerbetriebliches Rechnungswesen - Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung

In der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung gab es zum Zeitpunkt der strukturellen Neuausrichtung der Reform im Jahre 1996 zwar eine Ist-Kostenrechnung, aber sie war wenig entwickelt und wenig gepflegt. Das lag im Wesentlichen daran, dass Kostenvergleiche nicht systematisch angestellt wurden. Eine Plankostenrechnung oder Benchmarks gab es nicht.

Eine Kostenrechnung wird zum Zahlenfriedhof, wenn sie nicht genutzt wird. Und sie führt zu Frustrationen derjenigen, die die Kosten anschreiben müssen. Deshalb wurde 1996 ein Neuanfang gemacht: Aufbau und Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung und eines Controlling.

7.1 Allgemeines zur Kosten-/Leistungsrechnung

(1) Die Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung setzt eine kritische Auseinandersetzung mit den Fachaufgaben der Verwaltung voraus. Findet die betriebswirtschaftlich übliche Diskussion um die Kernkompetenzen dabei nicht statt, dann besteht die Gefahr, dass die Schwergewichte beim Produkt-/Leistungskatalog falsch gesetzt und dem "Minimalisierungsprinzip" wertvolle Opfer gebracht werden.

Im Rahmen der Kosten-/Leistungsrechnung werden die Leistungen der eingesetzten Ressourcen mit Kosten bewertet, d. h. es wird der "Werteverzehr" der Ressourcen (= Kosten) bei der Erstellung der Leistungen/Produkte bemessen. Auf

dieser Basis können Preise für die Leistungen kalkuliert und den Auftraggebern in Rechnung gestellt werden.

(2) Mit der Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung der Organisationseinheit bzw. der Fachbehörde wurden folgende Ziele verbunden:

Es sollen Kostentransparenz und Offenlegung der Kosten differenziert nach Kunden bzw. Auftraggebern, nach Leistungen (Standardleistungen, Projekte, interne Leistungen), nach Planmitteln des Haushalts (Planstellenpersonal) und nach Bauleitungsmitteln ("Honoraren") ermöglicht werden.

Dadurch sollen die Aufgabenstruktur und -verteilung zu erkennen, aber auch die Arbeitsbelastung feststellbar und steuerbar und der Personalbedarf für die Aufgabe - auch im Hinblick auf Projektbudgets - sichtbar sein. Insbesondere soll das Kostenbewusstsein der Beschäftigten geschärft werden. Überdies müssen revisionsfähige Kalkulationsgrundlagen für die Abrechnung mit Auftraggebern geschaffen werden (Bauleitungsmittel).

Die Kosten-/Leistungsrechnung soll wichtige Kostengrößen für das Berichtswesen und für das Controlling liefern, in unterschiedlichen Aggregationen je nach Adressat.

Auf dieser Basis muss die Möglichkeit zum Vergleich zwischen den Dienststellen derselben Fachverwaltung, in bestimmtem Umfang zu anderen Fachverwaltungen und in abgegrenzten Bereichen zur Privatwirtschaft ermöglicht werden. Soweit sich Vergleiche zur Privatwirtschaft herstellen lassen, muss dies nicht unbedingt dem direkten Wettbewerb dienen, sondern sozusagen als "Wettbewerbssurrogat": Sie sollen eine Aussage darüber zulassen, ob die spezielle Verwaltung bzw. vergleichbare Teile ebenso wirtschaftlich arbeiten wie private Unternehmen. Aber die Ergebnisse der Kosten-/Leistungsrechnung müssen klare Entscheidungshilfen für die Festlegung des

Verhältnisses von Eigenleistungen und Fremdvergaben bieten.

Dieser Zielkatalog ist erfüllt worden.

(3) Die Kosten-/Leistungsrechnung umfasst

- eine Erlösarten- und Kostenartenrechnung, in der die projektbezogenen Erlöse in Form von Bauleitungsmitteln als auch die Mittelzuweisungen in Form von Planstellenpersonal und Sachmitteln aus dem Landeshaushalt den Kosten gegenübergestellt werden, die dem Betriebszweck dienen, also den Personal- und Sachkosten, die durch Überführung der Ansätze des Haushalts (Kapitel/Titel) in die Kostenrechnung übernommen werden sowie in Ergänzung die kalkulatorischen Kostenarten (insbesondere Abschreibungen).
- eine Kostenstellenrechnung, die der Ermittlung des Werteverzehrs der kostenverantwortlichen Einheiten dient. Die Kostenstellengliederung folgt der Organisationsstruktur: Kostenstellen sind das Finanzministerium mit seinen Baureferaten, die Oberfinanzdirektion - Landesbauabteilung mit ihren Baugruppen und das jeweilige örtliche Amt und dabei die Geschäftsstelle, die Baugruppen und die drei Fachbereiche Ingenieurbau, Betriebstechnik und Hochbau.
- eine Kostenträgerrechnung, die der Ermittlung des Werteverzehrs der einzelnen Produkte und Leistungen dient und als Vollkostenrechnung sämtliche Kosten, als Deckungsbeitragsrechnung nur die variablen Kosten dem jeweiligen Produkt bzw. der Leistung zuordnet. Die Kostenträgerrechnung beruht auf Angaben der Beschäftigten, die ihre Zeiten mit Leistungsnummern anschreiben; jedem Beschäftigten ist ein Stundensatz (Kosten/Stunde) zugeordnet. Die Kostenträger sind dabei unterteilt in Standardleistungen (Produktbereich I), Projektleistungen (Produktbereich II) und interne Leistungen (Produktbereich III). Projektleistungen und Standardleistungen sind externe Leistungen/Produkte, da sie für Kunden/Nutzer (au-

Berhalb der Hochbauverwaltung) erbracht werden. Der Produktbereich I enthält die "allgemeinen Aufgaben"; in ihm können sowohl kleinere Projekte als auch Standardleistungen angeschrieben werden. Der Produktbereich II umfasst die Kleinen und Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; hier werden durch die Beschäftigten nur Projektleistungen angeschrieben; ab 2002 ist die Trennung von Großen und Kleinen Maßnahmen vorgesehen, auch im Hinblick auf die Verwaltungskostenerstattung durch den Bund. Die internen Leistungen/Produkte werden auf die externen Leistungen verteilt. Ferner werden die entsprechenden Kosten des Finanzministeriums und die der Landesbauabteilung der Oberfinanzdirektion umgelegt.

- Für Projekte und Standardleistungen werden Budgets vergeben, die sich unterschiedlich gliedern je nach Größe und Bedeutung der Maßnahme. Die Planung der Budgets geschieht im Rahmen der Projektplanung. Das Budgetcontrolling erfolgt durch Plankostenrechnung.

7.2 Maßgaben für die Gestaltung der Kosten-/Leistungsrechnung

Eine Projektgruppe aus Beschäftigten der Staatshochbauverwaltung entwickelte unter Moderation eines ausgesuchten Fachmanns einer Unternehmensberatungsfirma einen Produkt/Leistungskatalog und ein Ist-Kostenrechnungssystem. Dabei waren von vornherein drei Dinge klar:

1. Die Schwierigkeit der Aufgabe lag in der Entwicklung des Produkt-/Leistungskatalogs und erst mit Abstand nachrangig im Aufbau der Kostenstellenrechnung, Kostenträgerrechnung und Kostenartenrechnung.
2. Der Produkt-/Leistungskatalog - so war die Vorgabe - musste für die Anschreibungen der Beschäftigten handbar und praktikabel sein; deshalb wurde von vornherein vorgesehen, max. 100 unterschiedliche Leistungen zu defi-

nieren. Damit war auch eine gewisse Vorgabe für den Abstraktionsgrad des Produkt-/Leistungskatalogs gemacht. Diese mengenmäßige Vorgabe war sehr ernst gemeint, denn der erste vollständige Entwurf endete bei ca. 130 Leistungen und er wurde dann auf unter 90 gekürzt. Eine solche Vorgehensweise vermittelte den Beschäftigten, dass eine komprimierte Darstellung betrieblicher Sachverhalte im Rahmen des Berichtswesens in Aussicht genommen werden kann und eine verträgliche Kosten-Nutzen-Relation für das innerbetriebliche Rechnungswesen überhaupt entsteht.

3. Der Produkt-/Leistungskatalog musste aufsetzen auf den zuvor definierten Leistungsschwerpunkten und Kernaufgaben der Staatshochbauverwaltung, damit er auch das Selbstverständnis der Verwaltung reflektiert. Die Kernaufgaben sind sehr deutlich so abgegrenzt, dass die Staatshochbauverwaltung staatliche Aufgaben erfüllt und grundsätzlich nicht in Wettbewerb zu freischaffenden Architekten und Ingenieuren tritt. Ihre Aufgabe ist vielmehr in erster Linie das Management von Bauaufgaben unterschiedlicher Art, deren Vorbereitung und die Verknüpfung, Abstimmung und Erfolgskontrolle privater Dienstleister, also das *Baumanagement*. Dabei muss die Staatshochbauverwaltung ihre Möglichkeiten optimal nutzen, sich jeweils Leistungen einzukaufen, die "state of the art" sind. Angesichts der raschen technologischen, kulturellen, soziologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen kann die Staatshochbauverwaltung heutzutage gar nicht mehr alle Kompetenzen im Hochbau, Ingenieurbau und in den unterschiedlichen betriebstechnischen Bereichen mit eigenem Personal selbst auf neuestem Stand vorhalten; aber sie muss Management-Spezialisten haben, die die angebotenen und die durch Architekten und Fachingenieure erbrachten Leistungen beurteilen können. Diese Management-Spezialisten müssen in der Staatshochbauverwaltung eng miteinander kooperieren, um Bestleistungen zu erzielen. Dafür gibt es auf

der Ortsebene das Projektcontrolling unter Führung des Projektleiters und dafür muss es übergreifende Steuerungsinstrumente in der Oberfinanzdirektion - Landesbauabteilung geben. Die Planungsaufgaben sollen weitestgehend, d.h. soweit es wirtschaftlich ist, privatisiert werden.

Das war ein sehr wichtiger Punkt, weil dem teilweise ein tradiertes Aufgabenverständnis entgegensteht, über das die Zeit hinweggegangen ist. Das Selbstverständnis darf keineswegs mehr anknüpfen an die historischen Zeiten des staatlichen Baumeisters, der zunächst quasi eine Monopolstellung in seinem Metier genoss, mit Hilfe einer großen staatlichen Bauverwaltung sämtliche Aufgaben in Eigenregie erledigte und mit Wettbewerb erst durch die freie Ausbildung und Niederlassung freiberuflicher Architekten und Ingenieure im letzten Jahrhundert in bestimmten Aufgabebereichen konfrontiert wurde.

Dabei ist jedoch auch diese Beziehung vorgeprägt. Denn das emotionale Verhältnis von Staatshochbauverwaltung und freischaffenden Architekten und Ingenieuren ist jenseits des Auftraggeber/Auftragnehmeverhältnisses ein besonderes, weil die handelnden Personen die gleiche Ausbildung haben, die gleiche Sprache sprechen und gleichgerichtete fachliche Interessen haben. Diese gleichen Interessen sind nicht nur kosten- oder kaufmännisch orientiert, sondern gestalterisch, baukulturell und z.T. künstlerisch. Aber das ist auch eindeutig ein Asset, das die Staatshochbauverwaltung gezielt zugunsten des Staates ausbauen kann, nämlich durch die Organisation eines Qualitätsmanagement. Sie hat nur ihre Position und Kernkompetenz und damit ihr Selbstverständnis hinreichend abzugrenzen.

Die Fachkenntnisse und weiteren Affinitäten sind aber auch geeignet, einen engen politischen Brückenschlag zu den Kammern und Verbänden der Bauwirtschaft zu unterhalten und zu pflegen. Dieses ist besonders wichtig in Zeiten, in denen sich das Vergaberecht, Normen und viele andere bau-

spezifische Anforderungen ständig ändern, zum Beispiel durch EU-Recht.

Der Produkt-/Leistungskatalog richtet sich deshalb bewusst nicht nach den Leistungskategorien der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Denn erstens werden die baufachlichen Bauherrenaufgaben der Staatshochbauverwaltung überhaupt nur bruchstückhaft - nämlich soweit sie beauftragbar sind - durch die HOAI erfasst. Überdies kann das Selbstverständnis der Staatshochbauverwaltung sich nicht aus einer Honorarordnung für Auftragnehmer ableiten. Denn dies unterstellt, dass die Aufgaben der Staatshochbauverwaltung auch durch jeden Dritten wahrgenommen werden könnten. Überdies ist die HOAI eine Vergütungsordnung und kein Leistungsverzeichnis.

Der Produkt-/Leistungskatalog trennt die Leistungen in baufachliche Standardleistungen und Produkte. Die Kategorisierung ist so angelegt, dass die originären Bauherrentätigkeiten von den übertragbaren Leistungen abgegrenzt werden können. Die Produktbildung knüpft kundenspezifisch am erstellten Produkt an. Die Kundenorientierung des Produkt-/Leistungskatalogs ist für die Staatshochbauverwaltung wichtiger als jede Anlehnung an die HOAI.

7.3 Entwicklung des Produkt-/ Leistungskatalogs und DV-Plattform

Der Produkt-/Leistungskatalog war innerhalb eines halben Jahres entwickelt; Kostenstellenrechnung, Kostenträgerrechnung und Kostenartenrechnung zu schaffen, war dann nicht mehr problematisch. Als DV-Plattform wurde SAP/R3 ausgewählt. Seit Frühjahr 1998 ist die Kosten-/Leistungsrechnung als Ist-Kostenrechnung flächendeckend in der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung eingeführt. In der Anfangsphase gab es natürlich Probleme mit den Anschreibungen und andere technische Fragen. Inzwischen läuft das System jedoch stabil.

Gleichwohl bedarf es einer gewissen Historie von Zeitreihen, aus der man Erkenntnisse ziehen und in Dispositionen umsetzen kann. Auf der Basis des vorhandenen Datenmaterials sind zahlreiche Analysen gemacht worden, einerseits in den Staatshochbauämtern, andererseits durch die OFD-LBA übergreifend, jedoch mit der nötigen Vorsicht hinsichtlich der Signifikanz. Das System muss sich weiter einspielen. Nachdem einige Erfahrungen mit dem neuen Instrument gesammelt worden sind, wird der Produkt-/ Leistungskatalog derzeit an einigen Stellen vorsichtig überarbeitet und geglättet; dies soll bis Ende 2001 abgeschlossen sein.

Die Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung in der Staatshochbauverwaltung hat bereits in kurzer Zeit zwei bemerkenswerte Ergebnisse gebracht:

- Das Kostenbewusstsein der Beschäftigten ist gestiegen. Teilweise hat es selber Überraschungen über die Erkenntnis gegeben, wie hoch im Einzelnen bestimmte Kosten bei bestimmten Leistungen sind. Die Arbeit in Projektteams und die dabei schon automatisch erforderliche Kostenbetrachtung wirkte hierbei besonders fördernd.
- Zunächst Stolz, dann aber auch teilweise ein gewisses Erstaunen tritt ein, wenn die Beschäftigten der Staatshochbauverwaltung, die im Grunde genommen Querschnittsaufgaben wahrnehmen, bei Verwaltungen, für die sie bauen, wegen ihres kostenbewussten Auftretens (Zeitbudgets, Kostenvergleiche) auf Anerkennung jedoch auch auf Unverständnis stoßen.

7.4 Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen

(1) Zwischen öffentlichen Dienstleistungen und den Dienstleistungen der Privatwirtschaft gibt erhebliche beachtenswerte Unterschiede.

Die Privatwirtschaft lässt sich die Dienstleistungen im einzelnen bezahlen. Der Preis bzw. der Absatz der Dienstleistung ist also Barometer für den Erfolg. Hingegen sind im öffentlichen Bereich der

Leistungsempfänger und derjenige, der die Leistungen bezahlt, meist nicht identisch. Das ist bei allen öffentlichen Dienstleistungen der Fall, die aus Steuermitteln bezahlt werden, aber auch bei solchen, die aus Zuweisungen gedeckt werden (z. B. die Subventionen/Zuwendungen an §26-LHO-Betriebe). Insofern gibt es in diesen Fällen keine durch den Markt verursachte Reibungsfläche, die die ständige Frage nach dem Leistungsäquivalent für eine Bezahlung mit sich bringt.

Ohne ein Regulativ über das knappe Geld werden solche Reibungsflächen in der Regel anders erlebt und bewältigt: Der Leistungsnachfrager äußert seine Forderungen und Wünsche - weitgehend ohne monetäre Maßstäbe für die Kosten der Dienstleistung - und der Leistungsanbieter muss im Diskurs durch sachliche Argumente, Nachweis von Kosten und Transparenz den Leistungsnachfrager auf das Gebotene begrenzen. Schon deshalb ist es angezeigt, das Kostenbewusstsein auch der Leistungsnachfrager systematisch zu schärfen und nach Möglichkeit mit Marktpreisen für die Dienstleistungen auf gesicherter Basis argumentieren zu können. Das gilt auch dann, wenn diese Marktpreise nur der internen Leistungsverrechnung zwischen Anbieter und Nachfrager dienen.

Bei der Staatshochbauverwaltung als Querschnittsverwaltung, die Dienstleistungen innerhalb der Gesamtverwaltung erbringt, bezieht sich diese wettbewerbliche Reibungsfläche nur auf einen Teilbereich, nämlich Planungs- und Projektmanagementleistungen. Alles andere sind originäre baufachliche Bauherrenaufgaben, die nicht auf Private delegiert werden können oder sollten. Als baufachlicher Bauherr kann und muss das Staatliche Baumanagement nachweisbar prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, Planungs- und Projektmanagementaufgaben durch eigenes Personal zu erbringen oder an freiberufliche Architekten und Ingenieure zu vergeben. Aber: In jedem Fall haftet das Staatliche Baumanagement für den Erfolg der Leistungen gegenüber dem Nutzer.

Völlig anders wäre die Situation, wenn dem Nutzer die baufachlichen Bauherrenaufgaben über-

tragen würden und er die Leistungen beauftragte. Dann würde er selbst für den Erfolg verantwortlich sein und haften. Als Auftragnehmer kämen grundsätzlich nur freiberufliche Architekten und Ingenieure in Frage. Denn das Staatliche Baumanagement Niedersachsen verringert ja gerade seine eigenen Planungskapazitäten und verlagert sie auf Private. Ein derartiges Modell, das die baufachliche Bauherrenaufgabe dem Nutzer zuweist und der Hochbauverwaltung wegnimmt, hätte automatisch zur Voraussetzung und Folge, dass sich der Nutzer selbst baufachlichen Sachverstand durch den Aufbau einer eigenen Bauabteilung verschafft. Dieses wäre für das Land in höchstem Maße unwirtschaftlich, zumal baufachliche einschließlich baurechtliche Kompetenzen zersplittert würden, Synergien, die derzeit durch die Bauverwaltung gewährleistet werden, abhanden kämen und überdies die Landesregierung ein wichtiges politisches Steuerungsinstrument für die Bauwirtschaft aus der Hand gäbe.

(2) Die Qualitätsanforderungen an die öffentlichen Dienstleistungen sind oft komplizierter und umfangreicher als bei Privaten. Denn die öffentliche Dienstleistung unterliegt nicht nur den vergleichbaren Kriterien 'Wirtschaftlichkeit' und 'individuelle Leistungsfähigkeit der Behörde'. Vielmehr werden die öffentlichen Dienstleistungen bestimmt durch die speziellen Anforderungen des Rechts- und Sozialstaates: Der spezielle gesetzliche Rahmen (Legalität), die rechtliche Ermächtigung zur Erbringung der Dienstleistungen (Legitimität) und die besondere sozialstaatliche Zielorientierung (Zielgruppe, Wirkungskreis, Effektivitätskriterien) bestimmen die Qualität und den Umfang der Dienstleistungen mit. Entscheidend ist also die Frage: Welcher öffentliche bzw. politische Auftrag liegt der Leistung zugrunde? Daraus leitet sich die Kernkompetenz der Verwaltung im Wesentlichen mit ab.

(3) Das heißt aber auch: Die Gestaltung der öffentlichen Dienstleistung ist insoweit – im Vergleich zur privaten – für die Ausführenden stark eingegrenzt. Gestaltungsspielräume gibt es mögli-

cherweise bezüglich der Ziele, die allerdings weitgehend politisch vorgegeben sind, jedoch auch in den Ausführungsstandards. Gestaltungsspielräume in Form von Ermessensspielräumen durch diejenigen, die die Leistungen erbringen, sind eher begrenzt. Und: Der öffentliche Dienstleister muss eine spezielle Leistung erbringen; er kann sie sich nicht aussuchen. Er kann sich auch nicht die "Kunden" aussuchen, denen gegenüber er die Leistungen erbringt. Er kann nicht zwischen kostenintensivem bzw. schwierigem Geschäft und einfachem, profitabilem Geschäft differenzieren und sein Angebot entsprechend ausrichten. Und: Der öffentliche Dienstleister muss ständig auf der Hut sein, dass seine Tätigkeit und sein Auftritt nicht durch die Kunden als Feigenblatt für andere Tätigkeiten und Geschäfte missbraucht werden.

(4) Öffentliche Dienstleistungen sollen überdies – im Gegensatz zu den privatwirtschaftlichen eines Unternehmens – nicht nur dem Individuum bzw. der Wirtschaftseinheit Nutzen bringen. Vielmehr wird bei öffentlichen Dienstleistungen ein öffentlicher Zusatznutzen erwartet. Dieser Zusatznutzen soll sich in gesellschaftspolitischer bzw. volkswirtschaftlicher Dimension des sozialen Wohlfahrtsstaates ergeben. Die öffentlichen Bauausgaben dienen nicht nur der Befriedigung des Raumbedarfs des Nutzers oder dem Erhalt von Vermögen. Sie stehen auch für die Abfederung der Baukonjunktur, für den Erhalt der Baukultur an öffentlichen Bauwerken und für die gesellschaftspolitische Vorbildfunktion des öffentlichen Bauherrn z.B. beim barrierefreien Bauen schlechthin. Eine fachlosweise Vergabe kann nicht nur im Sinne der Kostenminimierung sinnvoll sein, sondern sie erfüllt gleichzeitig Aufgaben der Mittelstandsförderung.

Die besonderen Anforderungen an die öffentliche Dienstleistung sind dabei natürlich je nach Art der Dienstleistung ganz unterschiedlich stark ausgeprägt.

(5) Ein weiterer größerer Unterschied ist jedoch der, dass der Leistungsempfänger bei vielen staatlichen Dienstleistungen keine Wahl hat zwischen

unterschiedlichen Angeboten und insofern auch keine Vergleichsmöglichkeit, sondern auf das rechtlich fixierte Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung angewiesen ist. In der öffentlichen Verwaltung gibt es bisher keine hinreichend umrissene persönliche Verantwortung der Leistungsträger. Immer noch endet Verantwortung in der "Zuständigkeit", also der nicht personifizierten Leistungsanforderung an eine Organisationseinheit. Persönliche Verantwortung muss begleitet werden sozusagen von ihrem siamesischen Zwilling, der zugewiesenen persönlichen Entscheidungskompetenz. Man kann nicht nur von Verantwortung reden. Persönliche Verantwortung ist nur vor dem Hintergrund zugewiesener Entscheidungsspielräume zu verstehen. Und es muss ein nach außen hin sichtbares System von Sanktionsmechanismen im Falle von Schlechtleistung und ein ebenfalls nach außen hin sichtbares System von Belohnungen im Falle von guten und außergewöhnlichen Leistungen geben.

(6) Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, dem Gemeinwohl zu dienen, darf nicht einer privatwirtschaftlich verstandenen "Kundenorientierung" geopfert werden ("Konsumerismus"). Öffentliche Dienstleistungen sind im wesentlichen gesetzlich geregelte Leistungsgaben. Prozessorientierung ist also kein Selbstzweck. Die öffentlichen Dienstleistungen sind nicht – wie die Dienstleistungen der Privaten – die Antwort auf die Nachfrage des Marktes, sondern sie folgen dem öffentlichen, politischen Auftrag.

Dieses ist um so bedenkenswerter, als privatwirtschaftliche Unternehmen mit ihrer Leistungsentfaltung die Selbsterhaltung und Ausdehnung bezwecken. Die Stärkung des erfolgreichen Unternehmens vollzieht sich dabei aus dem Inneren des Unternehmens. Genau dieses aber trifft aber für die öffentliche Verwaltung nur in sehr begrenztem Umfang zu. Die "Parkinsonschen Gesetze" wären hier zu zitieren. Dezentralisation und neue Steuerungsinstrumente dürfen also bei der öffentlichen Verwaltung nicht dazu führen, dass sie sich nunmehr durch exzellente Leistungen an die "Kun-

den" dauerhaft stärkt, aus reinem Selbsterhaltungstrieb, und die öffentlichen Leistungen scheinbar überhaupt nur deshalb erbracht werden, weil die Verwaltung so gut ist, nicht aber weil der gesetzliche Auftrag für die öffentliche Leistung im Vordergrund steht. Dieses wäre nicht nur kontraproduktiv, sondern auch ein klassisches Überschreiten der Grenzen der Ökonomisierung.

Dieses zu erkennen und bei der Konzipierung der "neuen Steuerungsinstrumente" mit zu berücksichtigen, ist vornehmste Aufgabe der Staatsmodernisierung.

7.5 Operatives Controlling der Kosten und Leistungen (sog. Budget-Controlling)

(1) Controlling ist ein Steuerungsinstrument, das ergebnisorientiert wirkt, rechtzeitig über Zielabweichungen informieren soll, bei Zielabweichungen rechtzeitig zum Eingreifen zwingen soll und somit jeweils zukunftsorientiert die gesetzten Leistungs- und Kostenziele zu erreichen hilft.

Controlling erfordert verbindliche Zielvorgaben und dezentrale Koordinierung des Gesamtprozesses in einer Organisationseinheit. Deshalb ist es entscheidend, konkrete und operationale Ziele z. B. durch betriebswirtschaftliche Kennziffern, Zielerreichungsgrade in Form von Versorgungsgraden mit öffentlichen Dienstleistungen, Benchmarks für die Auftragserfüllung u.s.w. zu formulieren, die jenseits gesetzlicher Vorgaben, Erlassen und Entscheidungen der Verwaltung liegen, sondern ergebnisorientiert motiviert sind. Solche Zielvorgaben können nicht nur zentral für eine ganze Fachverwaltung vorgegeben werden, sondern sie müssen in gewisser Weise auch entsprechend der Verantwortlichkeit der Behördenleiter individuell ergänzt und spezifiziert werden, ohne das Gesamtsystem in Frage zu stellen.

(2) Gleichzeitig mit der Entwicklung der Kosten-/Leistungsrechnung wurde im Herbst 1998 mit dem Aufbau eines Controlling der Kosten und Leistungen begonnen.

Bei der Einrichtung des Controlling sind zwei Schritte gegangen worden:

7.5.1 Entwicklung eines Systems von Sollwerten, Maßstäben, Benchmarks und Kennziffern (sog. Budgetcontrolling der Kosten und Leistungen) und dessen Umsetzung in flächendeckende DV-Anwendungen (auf der Basis SAP R3)

Zu diesem Zwecke wurde ein Moderator mit vertieften Fachkenntnissen aus einer Unternehmensberatungsfirma ausgewählt, dem bestimmte konzeptionelle Vorgaben und Ziele gemacht wurden. Im Zusammenwirken mit einer Arbeitsgruppe ist bis Sommer 1999 ein umfänglicher Projektbericht entstanden, der umgesetzt worden ist: Das Berichtswesen für das Controlling wurde dv-mäßig realisiert und flächendeckend den Staatshochbauämtern und der OFD zur Verfügung gestellt.

Ziel ist es, dass sich die Ämter - soweit sie im Ausnahmefall Leistungen erbringen, die der staatliche Bauherr auch am Markt einkaufen kann- mit den Honoraren der freischaffenden Architekten und Ingenieure vergleichen müssen; dabei sind in die Kosten der Staatshochbauverwaltung selbstverständlich auch die Gemeinkosten einzurechnen.

Für diese Kostenvergleiche ist ein Kalkulationschema entwickelt worden, das die Staatshochbauämter bei ihren Analysen und Entscheidungen zugrunde legen können.

7.5.2 Bestellung von Controllern

Parallel dazu wurden Überlegungen für eine Controlling-Organisation angestellt. Jedes Staatshochbauamt hat danach einen Controller, der als Stabsstelle dem Amtsleiter zugeordnet ist. Ebenfalls in der OFD-LBA ist ein Controller bestellt, der das amtsübergreifende Controlling und das der OFD selber durchführt. Die Controller sind mehrfach durch interne und externe Kräfte geschult und auf ihre Aufgaben und insbesondere auf das Selbstverständnis dieser neuen Aufgabe vorbereitet worden. Die Amtsleiter wurden aufgefordert, die neuen Kompetenzen in ihrem eigenen Interesse zu nutzen; auf dieses Eigeninteresse gehe ich später noch einmal ein. Seit April 2000 sind insofern alle Vorkehrungen getroffen, aber natürlich steht auch hier die Bewährungsprobe im alltäglichen Geschäft im Umgang mit den Instrumenten, in der Zusammenarbeit und in den persönlichen Anknüpfungspunkten noch bevor; die Dinge müssen wachsen.

8. Änderung der Arbeitsablauforganisation – Arbeit im Projekt mit Projektkompetenz und -verantwortung

(1) Die Kosten-/Leistungsrechnung zwingt dazu, den Blick auf den Output zu lenken. Eine strikte Ergebnis- und Produktorientierung ist auch in der Staatshochbauverwaltung etwas Neues gewesen, wenngleich sich diese Beschäftigten schon mit dem, was sie an Bauten und baulichen Veränderungen, an Planungen, Kostenberechnungen usw. erstellt haben, also mit ihren Produkten identifiziert haben. Insofern ist auch die Leistungsorientierung, wie sie mit der Kosten-/Leistungsrechnung

eingeführt wurde, neu, aber eben nicht ganz neu. Kosten, Termine und Qualitäten waren auch bisher wichtig, aber jetzt rücken sie vollends in den Vordergrund.

(2) Verwaltungen arbeiten zumeist input-orientiert. Die Anforderung an eine moderne Verwaltung lautet jedoch: Welches Ergebnis ist optimal und wie kann es durch die zielgerechte Steuerung der Ressourcen erreicht werden. Das bedeutet aber, dass - soweit es geht - in der täglichen Arbeit

Projekte definiert werden. Die drei dafür eingesetzten Produktionsfaktoren sind Arbeit/Personalstellen, Kapital/Geld und Grundstücke/genutzter Büroraum. Diese eingesetzten Ressourcen und deren Kosten, Termine und Qualitäten müssen für das Projekt durch den Projektleiter geplant und festgesetzt werden. Die Aufgaben werden in Projektteams erledigt. Dann können den Projekten über die Anschreibungen im System der Kosten-/Leistungsrechnung auch die Leistungen und die Kosten im Einzelnen zugeordnet werden. Dadurch ergibt sich eine Neugestaltung des "Geschäftssystems" der Staatshochbauverwaltung in Anlehnung an die Leistungsprozesse – "structure follows processes" – „processes follow strategy“. Den Bauleuten ist so ein Grundgedanke nicht unbekannt: „Form follows function“ heißt es bei den Vertretern des „Bauhaus“.

(3) Eine derartige Projektorganisation, wie sie seit November 1998 durch Ergänzung der Geschäftsordnung⁵ für die niedersächsische Staatshochbauverwaltung eingeführt ist, stellt aus meiner Sicht sozusagen das Gravitationszentrum der "Kulturrevolution" einer Verwaltung dar. Denn klassischerweise ist eine Verwaltung hierarchisch organisiert. Das gilt auch für die Ablauforganisation der Arbeitsprozesse; das erkennt man allein an den Mitzeichnungsleisten und schwer abgrenzbaren persönlichen Verantwortlichkeiten.

Die Projektorganisation weist dem Projektleiter und dem Projektteam aber eine klare Ergebnisverantwortung zu. Das ist eine erhebliche Änderung. Denn es geht nicht nur um Verantwortung, sondern auch um die Erhöhung der Entscheidungskompetenz des Projektleiters und des Teams. Insofern ist hiermit auch erhöhte Motivation und verstärkte Identifikation der Projektbearbeiter mit ihrem Projekt verbunden. Wichtig ist dabei natürlich die Fachkompetenz des Projektleiters, denn vor

⁵ § 5 Geschäftsordnung für die Staatshochbauämter in der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung (GOBau) vom 03.11.1997 Niedersächsisches Ministerialblatt S. 1883 (VORIS 21077000030035). Die GOBau ist über die Dienststellen der Staatshochbauverwaltung erhältlich.

allem aus der Fachkompetenz leitet sich die Autorität einer Führungskraft ab, weniger aus ihrer hierarchischen Eingliederung.

(4) Solch ein Schritt zur Matrixorganisation - Aufbauorganisation nach wie vor hierarchisch und Ablauforganisation soweit wie möglich nach Projekten – löst Reibungen aus. Der jeweilige Dienstvorgesetzte gemäß Aufbauorganisation hat eben nur die Aufgabe, das richtige Personal an die richtige Projektaufgabe zu bringen, und trägt dafür die Verantwortung. Die Sachverantwortung für das Projekt und dessen Erfolg liegt beim Projektteam. Das verpflichtet den Projektleiter aber auch, seinen Vorgesetzten über den Fortschritt des Projekts laufend zu unterrichten und ihn bei Schwierigkeiten oder Fehlentwicklungen zu informieren und um Rat zu fragen. Selbstverständlich ist es schwierig, einem bisherigen Gruppen- oder Sachgebietsleiter deutlich zu machen, dass er nicht mehr jede Arbeit mit dem Rotstift zu korrigieren hat, es sei denn, er tue dies als Projektleiter mit seinem eigenen Projekt. Ebenso schwer scheint es aber auch zu sein, dass Gruppenleiter oder Sachgebietsleiter in ihrer hierarchischen Funktion nicht die Hände in den Schoß legen, sondern sich auf der Basis der Projektpläne (Ressourceneinsatz und Kosten, Termine und Qualitäten) durch den Berichtsdienst eine stets aktuelle Übersicht über den Fortgang der Projekte verschaffen, auch wenn sie mit bereichsübergreifenden Projektteams arbeiten. Und sie müssen die Projektleiter motivieren, unterstützen und fördern.

Die der Projektleitung vorgesetzte Stelle, die die Ziele und Anforderungen vorgibt, darf und muss insofern nur dann in das Projekt unmittelbar eingreifen, wenn sie während der laufenden Beobachtung der Prozesse (Controlling) erkennt, dass die Zielerreichung gefährdet ist.

(5) Gleichzeitig mit der Einführung der Projektorganisation wird eine gewisse weitere Abflachung der Aufbauorganisationsstruktur in der Staatshochbauverwaltung beabsichtigt. Dabei wird beachtet, dass eine Hierarchie nicht zu flach sein darf, weil die Mitarbeiter ihren Vorgesetzten dann

gar nicht mehr zu sehen bekommen. Die Mitarbeiter brauchen eine Bezugsperson und nicht ein Phantom im Nacken. Auch der Informationsfluss ist bei einer zu flachen Hierarchie oft notleidend. Überdies kann ein Teil von Gerechtigkeit verloren

gehen, wenn die Vorgesetzten in einer zu flachen Hierarchie mit vielen Mitarbeitern die Leistungen des Einzelnen nicht mehr individualisiert vergleichen und angemessen beurteilen können.

9. Leitlinien, Grundsätze, Leitbild und Corporate Identity

Angesichts der tiefgreifenden Umstellungsprozesse in der Staatshochbauverwaltung war ein Leitbild, das eine neue "Vision" vermittelt, unabdingbar.

Das Leitbild muss Leitsätze z. B. zur Dienstleistungsorientierung, zum Kostenbewusstsein, zur Eigeninitiative und Eigenverantwortung, zur Qualität der Leistungen und effektiven Kommunikation formulieren, damit die Umstrukturierung und der Neuanfang von den Beschäftigten bewusst wahrgenommen und erlebt werden können. Das Leitbild muss mindestens drei Zielen genügen: Es muss das Selbstverständnis, die Wertvorstellungen und die Kompetenz der Hochbauverwaltung widerspiegeln. Das Leitbild muss seine Wirkung nach außen gegenüber den Auftraggebern, den Nutzern und Behörden entfalten. Es muss aber auch gegenüber der privaten Wirtschaft (Kammern, Verbände, Planungsbüros, Baugewerbe und Bauindustrie) den neuen Antritt deutlich machen. Und es muss nach innen die Identifikation, das Selbstverständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prägen und Verbundenheit erzeugen.

Damit ist das Leitbild maßgebend für das Verständnis, den Auftritt und das Handeln der Mitarbeiter der Staatshochbauverwaltung. Vor diesem Hintergrund sind Ziele des Handelns, Handlungsgrundsätze, Führungsgrundsätze und Grundsätze für die Zusammenarbeit zu formulieren. Daraus kann sich ein gemeinsames Blickfeld für Entscheidungsnotwendigkeiten und Konfliktlösungen entwickeln. Auch konstruktives Zusammenwirken

mit dem Personalrat ist eine wichtige Führungsaufgabe.

Das Leitbild muss die Zukunft umreißen. Es muss bewusst wahrgenommen werden und insofern wahrnehmbar sein. Der Neuantritt ist mit einer neuen Abgrenzung der Kernkompetenzen und Ziele verbunden. Dieses soll auch durch die Änderung der Namensgebung der Hochbauverwaltung zum Ausdruck gebracht werden: Staatliches Baumanagement Niedersachsen. Der Name macht deutlich, dass nicht mehr nur "verwaltet", sondern vornehmlich gemanagt wird. Solche Aufgaben, die privatisiert werden können, werden über Aufträge privatisiert.

In mehreren Workshops im Verlaufe des Jahres 1998 wurde durch eine Projektgruppe aus Mitgliedern der Hochbauverwaltung unter der Leitung eines wirtschaftserfahrenen Moderators das Leitbild entwickelt. Dieses Leitbild für das staatliche Baumanagement Niedersachsen hat drei Abschnitte

1. Wertvorstellungen und Normen
2. Handlungsgrundsätze; Führung und Zusammenarbeit
3. Anspruch und Kompetenz

Das Leitbild ist im Verlaufe des Jahres 1998 auf breiter Ebene in Kick-off Veranstaltungen in der Verwaltung diskutiert und im Januar 1999 durch den Finanzminister sämtlichen Beschäftigten der Staatshochbauverwaltung mit einem Rundschrei-

ben bekannt gegeben worden. Auf dieser Grundlage wurden in den einzelnen Ämtern, in der Oberfinanzdirektion und im Finanzministerium immer wieder Besprechungen über die Erreichung der formulierten Ziele und das Selbstverständnis geführt. Das war wichtig, damit der Neuanfang wahrgenommen wurde.

In einem Führungsseminar im September 1999 wurden sämtliche Führungskräfte mit einer vertieften Diskussion des Leitbildes besonders befasst. Das Leitbild ist ständiger Begleiter auch kritischer fachlicher Diskussionen, als Maßstab in Personalgesprächen (Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, Beurteilungsgesprächen u.a.) und in Personalversammlungen.

Der Inhalt des Leitbildes ist ein wichtiger Teil der Corporate Identity. Zur Corporate Identity gehört aber auch das Erscheinungsbild (Design) des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen. Das beinhaltet die Tatsache, dass es überhaupt ein Leitbild

gibt und einen treffenden Namen für die Verwaltung. Die Corporate Identity beinhaltet auch das "Firmenlogo"; daran wird derzeit noch gearbeitet.

Ein dritter wichtiger Teil der Corporate Identity ist die Kommunikationspolitik. Dazu zählen die Öffentlichkeitsarbeit und die verwaltungsinterne Kommunikation. Sowohl in der internen Kommunikation als auch in der Öffentlichkeitsarbeit sind Verbesserungen erforderlich. Zur Öffentlichkeitsarbeit, bei der eine klare Arbeitsteilung zwischen Ortsebene, Landesbauabteilung der Oberfinanzdirektion und Finanzministerium herrscht, gehören Pressekonferenzen, Weitergabe von Informationen an Journalisten, Bereitstellung von Broschüren, der Internet-Auftritt u.a., aber auch Veranstaltungen, Tage der offenen Tür oder ähnliche Ereignisse.

Wichtig ist, dass die Corporate Identity sich nicht nur in Äußerlichkeiten erschöpfen darf, sondern vor allem für jedermann an der Einstellung und am Verhalten der Beschäftigten sichtbar wird.

10. Strategische Planung bis 2010

Die strategische Personalbedarfsplanung ist das Herzstück des "Businessplan" für das Staatliche Baumanagement Niedersachsen. Bei den Produkten des Staatlichen Baumanagement handelt es sich ausschließlich um Dienstleistungen, die sich in entsprechendem Personaleinsatz darstellen lassen. Somit sind die Ziele und Leistungsfähigkeit in Kategorien der Produktivität und der Kosten des Personals zu fassen.

Die strategische Personalbedarfsplanung fußt auf den Leitlinien und Grundsätzen, mit denen sich die Staatshochbauverwaltung neu aufgestellt hat. Insofern beinhaltet das Planungskonzept das, was im Businessplan "Vision" genannt wird. Die strategische Personalbedarfsplanung zeigt über ihre

Annahmen und Eckpunkte, wohin die Reise geht und wie der Weg ist.

Um den aktuellen Personalbedarf festzustellen und zugleich Personalzielwerte für eine auf ihre Kernkompetenzen restrukturierte Staatshochbauverwaltung festzulegen, hat eine verwaltungsinterne Projektgruppe mit Unterstützung einer Unternehmensberatungsgesellschaft nach Vorgaben des Finanzministeriums ein dynamisches leistungsorientiertes Planungssystem "Strategische Personalbedarfsplanung" entwickelt. Es setzt auf bestimmten Annahmen wie jährliches Auftragsvolumen, Struktur der Auftraggeber (Kunden), gegebenes öffentliches Dienstrecht, gegebenes Baurecht und Haushaltsrecht auf.

Das Planungssystem ist jedoch dynamisch, weil die Parameter jedes Jahr durch die Projektgruppe fortgeschrieben und Erfahrungen wie Neuerungen in das Rechenwerk mit eingebaut werden.

Das Planungswerk ist leistungsorientiert, weil es in Kategorien der Kosten-/Leistungsrechnung aufgebaut ist, weil es Benchmarks aus der privaten Wirtschaft aufnimmt und weil es ein *Ranking* der Staatshochbauämter untereinander ermöglicht.

Das Planungssystem setzt sich aus mehreren aufeinander folgenden Schritten zusammen, die im folgenden grob dargestellt werden:⁶

10.1 Bildung von Leistungsbereichen

Die Arbeitsinhalte der Staatshochbauämter sind zu sieben Leistungsbereichen zusammengefasst. Dabei handelt es sich um abgegrenzte, in einem Sachzusammenhang stehende Tätigkeitsfelder, die in Anlehnung an den Produkt-/Leistungskatalog der Kosten-/Leistungsrechnung gebildet sind.

10.2 Definition von Leistungsmaßstäben ("externe" Benchmarks)

Für jeden Leistungsbereich ist ein Leistungsmaßstab festgelegt, der eine auf eine Vollzeitarbeitskraft (VZ) bezogene Leistungsmenge darstellt. Dabei wird soweit wie möglich auf vergleichbare Leistungsmaßstäbe der Privatwirtschaft zurückgegriffen. Der als Auffangkomplex dienende Leistungsbereich 7 ist ausgenommen, da hierfür kein einheitlicher Leistungsmaßstab existiert.

10.3 Zuordnung von Arbeitsmengen und Beschäftigungsanteilen zu den Leistungsbereichen

Durch Erhebung bei den Staatshochbauämtern werden pro Leistungsbereich die geleistete Arbeitsmenge (gemessen nach den unter 10.2 definierten Größen) und das eingesetzte Beschäfti-

gungsvolumen (gemessen in VZ) ermittelt. Die Staatshochbauämter beschäftigen in erheblichem Umfang freiberuflich Tätige. Dafür zahlen sie Honorare je nach Auftragsvolumen von immerhin 60-80 Mio. DM pro Jahr. Es gibt eine Reihe von Leistungen, die die Staatshochbauämter zu 100 % vergeben (z.B. Statik, Grünflächenplanung). Da die Planungsleistungen der Ämter weitgehend privatisiert werden sollen, ist die Erfassung der von freiberuflich Tätigen bereitgestellten Arbeitskapazität wichtig, soweit es sich um Leistungen handelt, die die Staatshochbauämter auch selbst kraft eigener Fachkunde erbringen könnten; diese Arbeitskapazität wird in VZ umgerechnet und dem Beschäftigungsvolumen zugeschlagen. Grundlage der Umrechnung ist die an die freiberuflich Tätigen gezahlte Jahreshonorarsumme. Durch Division dieses Betrages durch den durchschnittlichen Jahreshonorarumsatz eines angestellten Architekten/Ingenieurs von 140.000,- DM - dieser von den Berufsvertretungen der Architekten und Ingenieure bestätigte Wert deckt die Lohn- und Bürokosten für eine Jahresarbeitsleistung ab - ergibt sich eine Anzahl von 330 äquivalenten externen Vollzeitbeschäftigten.

⁶ Die im Folgenden angegebenen Daten sind Durchschnittswerte auf der Grundlage der Jahre 1998 – 2000 und können sich bei jeder jährlich neu anzustellenden Berechnung verändern.

Leistungsbereiche (in jedem Staatshochbauamt)	Arbeitsinhalte
1. Gebäudemanagement	Beratung der Nutzer in sämtlichen baufachlichen Angelegenheiten der Gebäudenutzung
	Verbrauchs- und Kostencontrolling
	Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Belange im Planungsverfahren Dritter
	Bestandsdokumentation
2. Bauunterhaltung	...
3. Bauverwaltung	Baufachliche Prüfung von Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen (§ 44 LHO/BHO)
	Wertermittlungen
	Bestandsanalysen und Gutachten
4. Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	Baumaßnahmen mit einem Volumen bis zu 2 Mio. DM im Einzelfall
5. Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	Baumaßnahmen mit einem Volumen über 2 Mio. DM im Einzelfall
6. Interne Verwaltung	Organisation
	Personal
	Haushalt
	Hausbewirtschaftung
	IuK-Technik
7. Sonderaufgaben	Überörtliche Tätigkeiten als Leitbaudienststelle
	Betreuung von Zwischen- und Endlagerprojekten
	Tätigkeiten in den neuen Bundesländern
	Mitgliedschaften in Beschäftigtenvertretungen
	Aus- und Fortbildungstätigkeit

Leistungsbereiche	Leistungsmaßstab
1. Gebäudemanagement	Betreute Neubauwerte 1936 (NBW) in Mio. DM/VZ
2. Bauunterhaltung	Bauausgabe in DM/VZ
3. Bauverwaltung	Anzahl Gutachten pp in Stück/VZ
4. Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	Bauausgabe in DM/VZ
5. Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	Bauausgabe in DM/VZ
6. Interne Verwaltung	VZ des Bauamtes/VZ in Geschäftsstelle
7. Sonderaufgaben	---

Leistungsbereiche	Arbeitsmenge	Eigene VZ	Äquivalente externe VZ
1. Gebäudemanagement	4.070 Mio. DM	146	---
2. Bauunterhaltung	310 Mio. DM	348	---
3. Bauverwaltung	2.073 Fälle	34	---
4. Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	215 Mio. DM	293	73
5. Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	579 Mio. DM	392	257
6. Interne Verwaltung	1.546 VZ	223	---
7. Sonderaufgaben	---	---	---

10.4 Ermittlung der Leistungswerte ("internes" Benchmarking) und Feststellung des Personalbedarfs

Durch Gegenüberstellung von Arbeitsmenge und Beschäftigungsvolumen wird für jedes Staatshochbauamt zunächst ein Leistungs-Ist-Wert für jeden Leistungsbereich festgestellt. Um daraus durch einen Leistungsvergleich zwischen den Staatshochbauämtern einen Leistungszielwert abzuleiten, werden Unterschiede in der Leistungskraft, die auf nicht von den Staatshochbauämtern

zu beeinflussenden Rahmenbedingungen wie Zusammensetzung der Nutzer, Art der Liegenschaften, Denkmaleigenschaft der Bauwerke, Struktur der Aufträge u. ä. beruhen, durch Zu- und Abschläge ausgeglichen. Anschließend werden auf der Grundlage der so bereinigten Arbeitsmengen aus dem Durchschnitt der Leistungswerte der sechs besten Staatshochbauämter pro Leistungsbereich die einzelnen Leistungszielwerte gebildet (Benchmarking).

Leistungsbereiche	Durchschnittlicher Leistungs-Ist-Wert (unbereinigt)	Leistungszielwert (bereinigt)
1. Gebäudemanagement	28 Mio. DM NBW	33 Mio. DM NBW
2. Bauunterhaltung	891 TDM	1.029 TDM
3. Bauverwaltung	60 Fälle	86 Fälle
4. Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	588 TDM	742 TDM
5. Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	892 TDM	1.064 TDM
6. Interne Verwaltung	8,5 betreute VZ	10,5 betreute VZ
7. Sonderaufgaben	---	---

Die Arbeitsmengen werden nunmehr für jedes Staatshochbauamt leistungsbereichsweise an den Leistungszielwerten gemessen; daraus ergibt sich das Soll-Beschäftigungsvolumen = Personalbedarf in Vollzeitbeschäftigten einschließlich externe Beschäftigte, also freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure.

10.5 Umsetzung der Planungsergebnisse

Durch einen konsequenten Personalabbau ist der Bestand an eigenen Vollzeitbeschäftigten bereits deutlich reduziert worden.

Um sich dem aktuellen Sollwert von 1.494 (inkl. 330 äquivalenter Externer) zu nähern, erhöhen die Staatshochbauämter vorübergehend bis Ende 2001 ihren Anteil an Planungsleistungen. Dadurch sollen eine verbesserte Auslastung des vorhandenen Personals erreicht und das Ist an Vollzeitbeschäftigten dem Soll angepasst werden; im Zuge der weiteren Personalreduzierung werden in den Folgejahren wieder zunehmend Planungsleistungen an freiberuflich Tätige übertragen werden.

Die Staatshochbauämter schließen mit der OFD-LBA alljährlich zu Beginn eines Jahres *Zielvereinbarungen* ab, die die Leistungen und die Personalausstattung zum Inhalt haben. Dadurch ist sichergestellt, dass die Dynamisierung der strategischen

wertiger Partner der Bauwirtschaft bleibt, und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung bestimmt. Nach dem derzeitigen Diskussionsstand wird für die Bauunterhaltung von einer vollständigen Eigenplanung und für die Kleinen und Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von einer Quote von 25 % (Intervall 15 % - 35 %) ausgegangen. Von dieser Eigenplanungsquote hängt letztlich der Bedarf an eigenen VZ in den entsprechenden Leistungsbereichen maßgeblich ab; sie ist die entscheidende Steuerungsgröße für den Bestand an eigenem Personal.

10.6 Einbeziehung des Ministeriums und der Mittelbehörde in die Strategieplanung

Eine Neuausrichtung der Aufgabenverteilung zwischen Ministerium, Mittelbehörde Oberfinanzdirektion-Landesbauabteilung und regional zuständigen Staatshochbauämtern war von vornherein akut. Der erste Schritt ist sehr zügig getan worden, nämlich der Rückzug des *Ministeriums* auf rein ministerielle Tätigkeiten: Politische und strategische Steuerung des Staatlichen Baumanagement, die Fokussierung auf Fragen der Neuausrichtung der Bauverwaltung einschließlich betriebswirtschaftlicher Instrumente und IT, Deregulierung, das öffentliche Vertragswesen, den Aufbau des Facility-Management, Organisationsfra-

Stellen lt. Stellenplan		Beschäftigungsvolumen				
1991	1995	1997	1998	1999	2000	2001 (Plan)
2.242	2.034	1.804	1.596	1.546	1.496	1.403

Personalbedarfsplanung einen sehr handfesten, praxisbezogenen Hintergrund hat und stets mit Leben erfüllt ist.

Die Aufgabenverlagerung von den eigenen Beschäftigten auf Externe wird so lange fortgesetzt, bis die angestrebte reduzierte Eigenplanungsquote erreicht ist. Deren Höhe wird durch das Beschäftigungsrisiko, das durch Schwankungen der Bauausgaben ausgelöst wird, den Zwang zum Kompetenzerhalt, damit die Bauverwaltung ein gleich-

gen, das Führungspersonal und die Konzentration der beruflichen Kompetenzen auf die für die Bauprojekte und deren Prioritäten erforderliche Klammer zwischen Staatshochbau, Nutzern, Kabinett, Landtag und Landesrechnungshof sowie auf den Bauhaushalt und die mittelfristige Planung.

Dementsprechend ist sehr rasch der vollständige Abbau des operativen Geschäfts und der Prüfungen von Haushaltsunterlagen-Bau im Ministerium, die Verlagerung von operativen Lenkungsfunctio-

nen auf die OFD-LBA und die Verringerung der Anzahl der Baureferate im Ministerium von vier bzw. fünf auf zwei und Verringerung der Anzahl der Beschäftigten in diesen Baureferaten von 28 auf 14 in den Jahren 1996 bis 1998 realisiert worden.

Zudem stand und steht die Umstrukturierung der Mittelbehörde Oberfinanzdirektion - Landesbauabteilung (OFD-LBA) an. Dazu gehören

- Straffung der Organisation durch Gliederung in vier Baugruppen und Abbau der Anzahl der Referate; das ist 1997 realisiert worden.
- Sofortige Verlagerung grundsätzlich sämtlichen operativen Geschäfts und der entsprechenden Entscheidungskompetenz und Verantwortung auf die Staatshochbauämter - mit Ausnahme der baufachlichen Beratung der Nutzer; die Inhalte der vollverantwortlichen Beratung sind festgelegt - jedoch mit der Verpflichtung zur aktiven Unterstützung der Ämter im Bedarfsfall.
- Wegfall der Prüfung der Haushaltsunterlagen-Bau (Land) durch Neuregelung RL Bau Abschnitt E.
- Völlige Neuausrichtung der Aufgaben mit dem Ziel, als Zentrale eines großen Dienstleistungsbetriebs mit Controlling- und Beratungsaufgaben zu fungieren, also auch selbst Dienstleister zu sein; das Konzept hierzu wurde 1999 entwickelt und befindet sich in der Realisierungsphase; eine Zielvereinbarung zwischen OFD und Ministerium steht kurz vor dem Abschluss:
 - Neuausrichtung des Anforderungsprofils des Personals (Personalentwicklungskonzept) und Erarbeitung der Detailorganisation.
 - Abbau des Personalkörpers von ursprünglich 220 Vollzeitbeschäftigten auf derzeit 155 und weitere Rückführung auf 130 bis zum Zielhorizont 01.01.2004.

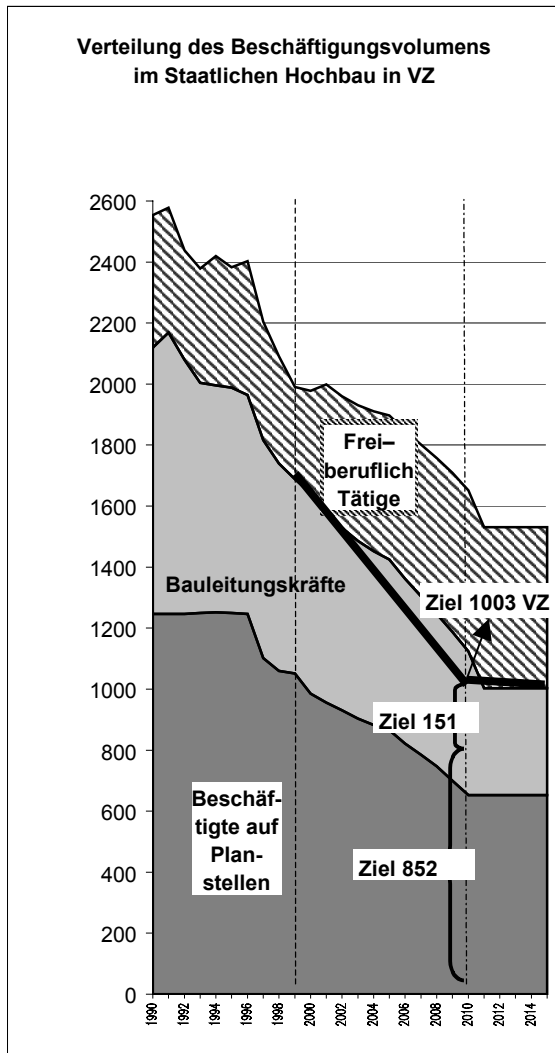
Das Grundprinzip ist dabei, möglichst viel an operativer Entscheidungskompetenz und Verantwortung auf die Ortsebene zu verlagern, die Eigenverantwortlichkeit jedes Beschäftigten zu stärken, Doppelprüfungen zu vermeiden und zu schlag-

kräftigen Kompetenzzentren in der Ortsebene mit ihren jeweiligen Geschäftsgebieten zu gelangen. Ziel ist also nicht die Verschlinkung an sich, sondern eine Restrukturierung bei gleichzeitiger qualitativer Stärkung der Kernkompetenzen. Die örtlichen Kompetenzzentren (Ämter) können aufgrund ihres neuen Rechnungswesens ihren Erfolg ermitteln und sich dabei mit anderen vergleichen. Auf diese Weise können gute und weniger gute Leistungsbereiche analysiert und entsprechend disponiert werden. Der Leiter des Amtes ist für den Erfolg verantwortlich. Verrechnungspreise über vorübergehende Inanspruchnahme von Personalkapazitäten und anderen Ressourcen eines anderen Amtes werden zwischen den Ämtern auf Marktbasis ausgehandelt, also grundsätzlich nicht 'von oben' vorgegeben.

10.7 Zwei Grafiken zu den Ergebnissen der Strategieplanung

Die Auswirkungen der Reform und Modernisierung der Staatshochbauverwaltung zum Staatlichen Baumanagement lassen sich an zwei Grafiken verdeutlichen, die die Vehemenz und die Kraft zeigen, die hinter dem Konzept steht, aber auch was in den vergangenen Jahren bis heute bereits erreicht worden ist .

Die Grafiken machen deutlich, dass dieser Restrukturierungsprozess mit Rückzug auf die Kernkompetenzen und Privatisierung von Leistungen bei gleichzeitigem Rückgang der staatlichen Bauaufträge kein Betriebsausflug ist, sondern einen Vergleich zu tiefgreifenden Sanierungs- und Restrukturierungsprozessen in der Privatwirtschaft nicht scheuen muss.

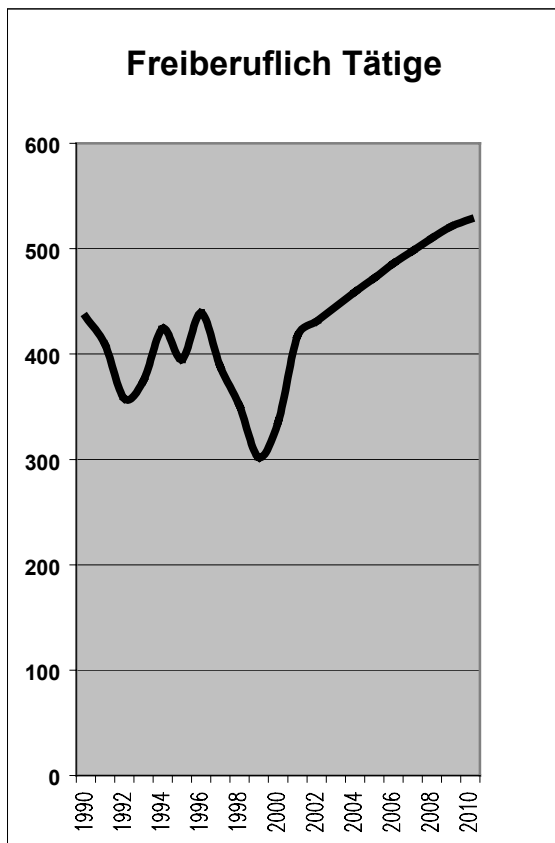


Die Grafik zum Personaleinsatz zeigt einen starken Absturz der Kurve über einen Zeitraum von 10 Jahren in der Folge von rückläufigen staatlichen Bauinvestitionen, ganz vorwiegend des Bundes, und von Produktivitätsgewinnen durch Synergien und Privatisierung von Planungsaufgaben. Erst im Jahre 2010 schwenkt die Kurve auf ein Niveau von rd. 1000 Vollzeitbeschäftigten ein, weniger als die Hälfte des Jahres 1990.

Die Kurve des geplanten Beschäftigungsvolumens bei den Freischaffenden Architekten und Ingenieuren steigt hingegen nach einem Knick in 1999 kräftig an, bedingt durch zusätzliche Planungsaufträge des Staatlichen Baumanagement unter gleichzeitig weitgehendem Verzicht auf Eigenplanungen und verbunden mit Personalabbau in der Verwaltung.

10.8 Einstellungskorridor und (qualitatives) Personalentwicklungskonzepts

Die strategische Personalbedarfsplanung stellt noch nicht den Einstellungskorridor dar, der erforderlich ist, um die Kompetenz des Staatlichen Baumanagement zu erhalten und für die neuen Herausforderungen fortzuentwickeln. Ein quantitativer Einstellungskorridor ist inzwischen definiert; er wirkt allerdings innerhalb des Modells, d.h. es kommen keine Stellen hinzu.



Die Ausführungen machen auch deutlich, dass die strategische Personalbedarfsplanung zwar quantitativ den Personalbedarf bemisst, aber noch nicht qualitativ. Hierfür ist im Jahr 2000 das Fundament für eine Personalentwicklungsplanung gelegt worden. Diese greift vor dem Hintergrund der strategischen Personalbedarfsplanung, die auf bestimmten Leistungsanforderungen beruht, die Anforderungsprofile ab, formuliert den Bedarf an neuen Fachkräften, setzt aber auch die Programme für die Aus- und Fortbildung fest. Mit ihren neuen Zielen und ihrer neuen Struktur bedürfen auch die Beschäftigten des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen neuer und erweiterter Qualifizierungen über die bisherigen hinaus. Dies umfasst jedoch nicht etwa einseitig ein verbessertes Know-

how in betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten. Die Öffnung des Staatlichen Baumanagement hin zu mehr Leistungen der freischaffenden Architekten und Ingenieure und zu neuen Wegen insgesamt erfordert auch eine Erweiterung des fachlichen Horizonts. Denn die Abkehr von Eigenplanungen hin zum Management und Controlling

verlangt ein Mehr an Innovationen, Dynamik und Ideengut in Architektur, Ingenieurbau und Betriebstechnik, die durch das Staatliche Baumanagement anspruchsvoll verfolgt, beurteilt und für die staatlichen Projekte optimiert eingefangen und umgesetzt werden müssen.

11. Strategisches Controlling

11.1 Geschlossenes Planungs- und Controllingssystem und Balanced Scorecard

Ich hatte zu Anfang meiner Ausführungen anklingen lassen, dass es wichtig ist, Bausteine für ein Gesamtkonzept zu entwickeln und in der richtigen Reihenfolge zu setzen, damit Verbindungen entstehen können.

Die Strategische Planung beinhaltet sieben Leistungsbereiche, die sich nach Kategorien der Kosten-/Leistungsrechnung gegeneinander abgrenzen. Das führt dazu, dass sich in diesen "Disziplinen" die örtlichen Dienststellen untereinander vergleichen können und in ihren Ergebnissen der Kosten-/Leistungsrechnung die Ursachen für Unterschiede erforschen und nachweisen können. Dadurch dass dieser Bogen geschlagen worden ist, kann jede örtliche Dienststelle sich strategisch positionieren und Maßnahmen ergreifen. Aber aus dem operativen Controlling sind auch unmittelbar Rückschlüsse auf die Erreichbarkeit der strategischen Ziele möglich. Das erleichtert eine realistische Gesamtsteuerung.

Seit Herbst 2000 befasst sich eine Projektgruppe damit, die Verknüpfungen weiter zu entwickeln und die Operationalität dieses *Balanced-Scorecard*-Ansatzes zu verbessern. Ziel ist es, die Kernparameter für die Führungsentscheidungen des Staatlichen Baumanagement in ihren Zusammenhängen abzubilden, also die messbaren und revisionsfähigen Größen zur Steuerung der Prozesse in

"Punktetafeln" zu erfassen, die die gewichteten Ziele, Strategien und Maßnahmen offen legen. Dadurch soll erreicht werden, ein ausgewogenes Verhältnis der strategischen Ziele im "Unternehmenskonzept" zur Wirkung kommen zu lassen, z.B. um ein Gegengewicht gegen überzogene kurzfristige finanzielle Ziele zu stellen, die möglicherweise mittel- oder langfristig den Bestand der Gesamtunternehmung gefährden.

11.2 Argumentationshilfe in der öffentlichen Diskussion und für Finanzverhandlungen

Die strategische Planung entfaltet ihre Wirkung nicht nur als Konzept nach innen. Vielmehr dient sie auch einer schlüssigen und offenen Diskussion mit den Kunden, innerhalb der Landesregierung, mit dem Dienstherrn, dem Finanzminister, mit dem Landtag und mit dem Rechnungshof, mit der Bauwirtschaft und mit der übrigen Öffentlichkeit.

Die strategische Planung weist Informationen aus, die der gesamten Diskussion um die Abgrenzung von Staat und Wirtschaft dienen können. Für die Geschäftsfelder "Bauen" und "Facility Management" werden klare Linien gezogen. Das ist um so wichtiger, als die Diskussion um die Privatisierung in diesem Bereich immer häufiger sehr undifferenziert geführt wird: Oft werden Pilotversuche gestartet, die in reiner Rosinenpickerei enden und nach kurzer Zeit zur Ernüchterung führen, mit erheblichen Folgekosten. Auch muss beachtet werden, dass in den Reformüberlegungen und Privatisierungsbemühun-

gen nicht der fachkundige öffentliche Auftraggeber wegrationalisiert wird, ein für den Staat, aber auch für die Wirtschaft fatales Ergebnis.

Ein modernes und gut aufgestelltes, flexibles Staatliches Baumanagement, das sich auf seine staatlichen Kernaufgaben konzentriert, muss an der öffentlichen Diskussion aktiv teilnehmen können. Das geht nicht nur über die Darstellung seiner Leistungen, sondern auch die Kosten müssen genannt werden, so dass bei Würdigung der Unterschiede in der Aufgabenstellung ein fairer Kostenvergleich z.B. mit Großunternehmen ermöglicht wird.

Die Ergebnisse der Verhandlungen des Landes Niedersachsen mit dem Bundesfinanzministerium über die Erstattung der Kosten für die Bundesbau haben hier einiges an Klarstellung gebracht, weil diese Verhandlungen auf der Basis der strategischen Planung geführt worden sind.

Die Kostenerstattung des Bundes gegenüber dem Land beträgt bei den umsatzbezogenen Aufgaben auf der Basis der aktuellen Bauumsätze von rd. 400 Mio. DM jährlich für

- *große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten*
14,6%,
- *kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten*
19,8% und
- *die Bauunterhaltung 14,6% des Bauumsatzes.*

Die genannten Kostenerstattungssätze beinhalten sowohl die Leistungen des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen selbst als auch die Honorare für Architekten und Ingenieure nach der HOAI. Die Sätze basieren auf der Kosten-/Leistungsrechnung. Sie sind realistische Zielwerte, die sich aus der strategischen Planung ableiten und die Leistungsfähigkeit des Staatlichen Baumanagement beweisen. Die derzeitigen Ist-Werte liegen noch geringfügig darüber und beinhalten noch nicht die Produktivitäts- und Kosteneinsparreserven, die derzeit im Zuge der Umstrukturierung gehoben werden. Gleichwohl sind das die Sätze, an denen

sich die Kosten privatwirtschaftlicher Modelle messen müssen.

Zu dieser Kostenerstattung hinzu tritt eine die Selbstkosten deckende Pauschale in absoluten Beträgen für die Fachaufsicht, für die sich der Bund Weisungen selbst vorbehält sowie eine Sockelpauschale für nicht-umsatzbezogene Leistungen (Prüfung von Zuwendungen usw.).

12. Resümee

Das hier dargestellte Planungssystem ist ein Ausschnitt aus dem gesamten Werkzeug und aus der gesamten Entwicklung der Staatshochbauverwaltung. Ich weise ergänzend auf die stufenweise Einführung der *Personalkostenbudgetierung* hin.

Baufachlich liegt großes Gewicht auf dem schrittweisen Aufbau des *Facility-Management*. Es begann „einfach“ mit der Ermittlung von Beständen für sämtliche landeseigenen Grundstücke und rund 9.000 landeseigene Gebäude und deren Erfassung mit Gebäudepass und Betriebsverbräuchen sowie -kosten in einer DV-Datei, *MAGEL-LAN*.⁷

Neben den Gebäudebeständen, an denen die *Bauunterhaltung in einem Prioritätensystem* ausgerichtet wird, werden auch die Ergebnisse des Baumittelumsatzes in einem neu entwickelten DV-System '*HHV-Bau*' erfasst und getrennt in Phasen bearbeitet (Kostenkontrolle, Vergabe, Baufortschritt und Baumittelsteuerung).

Beispielhaft ist auch die seit bereits einiger Zeit existierende '*Auftragsbörse*', über die die örtlichen Dienststellen im Intranet untereinander die Inanspruchnahmen eigener freier Arbeitskapazitäten aussteuern und die Schaffung einer funktionierenden '*Kompetenzbörse*', in der die örtlichen Stellen über Intranet untereinander auf Spezialwissen aufmerksam machen.

Besonders hinzuweisen ist auf den Aufbau des zentralen systematischen *Controlling der Verträge und Leistungen der freiberuflich tätigen Architek-*

ten und Ingenieure und der daraus resultierende Erfahrungsschatz.

Überdies sind die Erfahrungen und Kenntnisse im Umgang mit der Vielzahl von einfachen, aber auch den hochkomplexen *Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungen und Bauleistungen* und mit den entsprechenden Verträgen hervorzuheben, zumal in den letzten Jahren gerade hierbei Neuland betreten worden ist durch sog. ABC-Ausschreibungen, Investorenmaßnahmen, neue Formen der Wirtschaftlichkeits- und Chancen-Risiko-Betrachtung, Verhandlungsverfahren und vielgestaltigen Rechtsfragen.

Insofern kann dieser Aufsatz nur einen Einblick in eine tiefgreifende Umstrukturierung geben, die in ihren Ansätzen und Resultaten erfolgreich und beispielhaft ist.

Der Reform- und Modernisierungsprozess zum Staatlichen Baumanagement Niedersachsen hat längst die für einen solchen Vorgang unbedingt erforderliche Eigendynamik gewonnen. Die Entwicklung geht weiter und die Neuausrichtung der Staatshochbauverwaltung zu einem stärker dienstleistungsorientierten Verwaltungsbetrieb „Staatliches Baumanagement Niedersachsen“ wird auch in der Zukunft mit weiteren neuen Ideen und Impulsen fortgesetzt. Dazu wird auch das für das Staatliche Baumanagement entwickelte Planungs- und Informationssystem beitragen, das insofern für einen ständigen dynamischen Diskussionsprozess hinreichenden Stoff liefert.

⁷ vgl. Jahresbericht Energie- und Gebäudemanagement des Landes Niedersachsen - Verbrauchs- und Kostencontrolling - 2000, hrsg. von der Landesbauabteilung der Oberfinanzdirektion Hannover im Auftrag des Niedersächsischen Finanzministeriums. (<http://www.niedersachsen.de/MF7.htm>)

Herausgeber:
Niedersächsisches Finanzministerium
Schiffgraben 10
30159 Hannover
pressestelle@mf.niedersachsen.de
www.niedersachsen.de

Druck:
Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen,
Hannover

Stand:
Juni 2001

Dieser Text steht – neben anderen Informationen zum Staatlichen Baumanagement Niedersachsen – auch im Internet zum Lesen und Download bereit:
<http://www.niedersachsen.de/MF7.htm>

Diese Broschüre darf, wie alle Broschüren der Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung in Wahlkämpfen eingesetzt werden.