

Stuttgart, 13.05.05

**Haushaltssicherungskonzept 2002 / Verwaltungsreform
Flächendeckende Aufgabenkritik (GRDrs 1053/2003)
hier: Städtevergleich Personalausstattung Bereich Bauüberwachung
des Baurechtsamtes, Standards- und Aufgabenüberprüfung
- Ergänzung -**

Beschlussvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Reform- und Strukturausschuss	Vorberatung	nichtöffentlich	15.06.2005
Verwaltungsausschuss	Beschlussfassung	öffentlich	22.06.2005

Dieser Beschluss wird nicht in das Gemeinderatsauftragssystem aufgenommen.

Beschlussantrag

1. Vom Ergebnis des Städtevergleiches wird Kenntnis genommen.
2. Den vorgeschlagenen Standardreduzierungen und den damit verbundenen Stellenstreichungen in Höhe von 1,5 Stellen wird zugestimmt.
3. Dem Ziel, kostendeckende Gebühren für die Aufgaben des Sachgebietes Sonderbauten der Abteilung Prüfamt, Werbeanlagen, Sonderbauten des Baurechtsamtes zu erheben, wird zugestimmt.

Kurzfassung der Begründung

1. Auftrag

Im Rahmen der flächendeckenden Aufgabenkritik (vgl. auch GRDrs 1053/2003 Haushaltssicherungskonzept 2002 / Verwaltungsreform) und ergänzend in der 1. Lesung der Haushaltsplanberatungen 2004/2005 wurde aus der Mitte des Gemeinderats beantragt, die Personalausstattung des Bereichs Bauüberwachung des Baurechtsamtes mittels eines Städtevergleiches zu überprüfen (Anlage 1: Organigramm des Baurechtsamtes).

Im Verwaltungsausschuss am 29. September 2004 wurde die Verwaltung beauftragt, eine vertiefende Nacherhebung für den Bereich Bauüberwachung des Baurechtsamtes durchzuführen, da bei einem ersten Vergleich von Großstädten in Baden-Württemberg (vgl. GRDRs 763/2004) keine aussagekräftigen Daten erhoben werden konnten. Weiter wurde die Verwaltung beauftragt, zu prüfen, ob weitere Standard- bzw. weitere Aufgabenreduzierungen im Bereich Bauüberwachung - über die bereits in der Untersuchung „Bauen in Stuttgart“ beschlossenen Maßnahmen hinaus - möglich sind.

2. Städtevergleich Bauüberwachung

2.1 Ergebnisse des Städtevergleichs

Das Haupt- und Personalamt hat nicht nur die Städte Heidelberg, Karlsruhe, Mannheim und Freiburg in Baden-Württemberg befragt, sondern auch bundesweit alle Städte der Größenklasse 1. Damit sollte der Vergleich auf eine breitere Basis gestellt werden, da sich gezeigt hat, dass ein Vergleich mit baden-württembergischen Städten aufgrund ihrer Größe und damit anderen Struktur mit der Landeshauptstadt Stuttgart nicht so sinnvoll ist wie ein Vergleich mit anderen Großstädten. Insgesamt wurden 18 Städte befragt.

Der Fragebogen wurde produktbezogen aufgebaut. Im ersten Teil wurden allgemeine Daten zu Personal / Stellen sowie Daten / Zahlen zur Bauüberwachung abgefragt. Im zweiten Teil wurde konkret je Produkt nach Stellenkapazitäten und Kennzahlen gefragt. Zusätzlich wurden Organigramme und Stellenplanauszüge angefordert.

Damit die Städte den Fragebogen leichter ausfüllen konnten, wurde der Fragebogen exemplarisch für Stuttgart ausgefüllt und mit versandt. Dadurch wurde deutlich, dass auch in Stuttgart nicht für jedes Produkt oder jeden Produktbereich Angaben zu Stellen oder Kennzahlen vorliegen. Die zu vergleichenden Informationen waren somit von vorneherein beschränkt.

Von den 18 befragten Städten haben 12 Städte den Fragebogen und weitere Unterlagen zurückgesandt, 6 Städte haben nicht teilgenommen. Wie sich bereits bei der ersten Umfrage gezeigt hat, sind die Gründe für die Nichtbeantwortung meist mangelnde Kapazitäten sowie fehlende Datengrundlagen. Bspw. konnten die vier Städte in Baden-Württemberg über die im ersten Vergleich gelieferten Daten hinaus kaum weitergehende Informationen liefern.

Auch bei diesem zweiten Vergleich traten die gleichen Probleme - wie in GRDRs 763/2004 bereits dargestellt – auf. Als besonderes Problem zeigte sich, dass auch die Städte der Größenklasse 1 meist keine tief gegliederte Statistik führen und sie insbesondere ihre Stellen nicht auf die einzelnen Produkte zuordnen können.

Lediglich die in der Anlage 2 dargestellten Daten sind verwertbar, jedoch nur teilweise aussagekräftig. Die Kennzahl der in der Bauüberwachung eingesetzten Stellen im Verhältnis zur Einwohnerzahl zeigt, dass Stuttgart (6,1) im Vergleich zu den anderen Großstädten unter dem Durchschnitt (7,2 ohne München) liegt. Damit setzt Stuttgart ca. eine Stelle weniger pro 100.000 Einwohner für den Bereich Bauüberwachung ein als der Durchschnitt der übrigen Städte der Größenklasse 1.

2.2 Standardreduzierung bei Brandverhütungsschauen (BVS)

Die einzige zum Teil belastbare Kennzahl aus dem Vergleich ist die für den Bereich der Brandverhütungsschauen (BVS), wobei zu berücksichtigen ist, dass zwei Stellen seit längerem unbesetzt sind. (Eine Stelle wurde nach Ausscheiden des Stelleninhabers nicht wiederbesetzt, um flexibel reagieren zu können, sobald das Ergebnis des Städtevergleiches vorliegt, die zweite Stelle ist mit einem langzeitkranken Mitarbeiter besetzt, der noch im Laufe diesen Jahres in Altersteilzeit gehen wird). Teilweise wurden von den anderen Städten extrem hohe Erledigungszahlen genannt, die einer Plausibilitätsprüfung nicht standgehalten haben, so dass kein Durchschnittswert als Benchmark gebildet wurde.

Im Städtevergleich hat sich gezeigt, dass die Stadt Stuttgart bei den BVS einen qualitativ hohen Standard hat. Das Baurechtsamt geht grundsätzlich bei Brandverhütungsschauen ohne Beteiligung der Feuerwehr mit zwei Personen vor Ort, während bei den anderen Städten grundsätzlich nur eine Person die BVS wahrnimmt. Zukünftig soll in diesen Fällen nur noch eine Person die BVS durchführen. Dies setzt allerdings strukturelle Änderungen beim Baurechtsamt voraus, da aus fachlichen und rechtlichen Gründen ein Bauverständiger (Bauingenieur im gehobenen oder in Ausnahmefällen im höheren Dienst) diese Aufgabe wahrnehmen muss (VwV Brandverhütungsschau Nr. 4.2). Bisher wurden als zweite Person auch Mitarbeiter/-innen des mittleren technischen Dienstes beteiligt. Die internen Regelungen sind entsprechend anzupassen. Bei besonders gefährdeten Objekten wird eine gemeinsame BVS mit der Branddirektion beibehalten.

Ca. 60 % der BVS (Objekte) werden mit Beteiligung der Feuerwehr durchgeführt. Dafür werden 3,5 Stellen vom Baurechtsamt und 2,0 Stellen von der Branddirektion eingesetzt. Der Kapazitätsaufwand beim Baurechtsamt ist höher, da dort die Vor- und Nachbereitung der Termine erfolgt. Lediglich der Ortstermin wird gemeinsam wahrgenommen. Stellenreduzierungen sind hier nicht möglich.

Etwa 40 % der BVS werden vom Baurechtsamt ohne Beteiligung der Feuerwehr durchgeführt, dafür werden derzeit 5,5 Stellen eingesetzt.

Kapazitätsberechnung für Brandverhütungsschau (vgl. GRDRs 73/2000)

Tätigkeiten	Zeitangaben (vgl. GRDRs 73/2000)	Reduzierung durch Vorschlag
	Regelfall 2 Personen	Regelfall 1 Person
Vorbereitung (Terminabstimmung, Einladung, Genehmigungen und Pläne sichten und vorbereiten)	180 min (2. Person nur geringfügig einbezogen)	150 min
Wegezeit	90 min	45 min
eigentliche Besichtigung durch 2 Personen	420 min	210 min
Nachbereitung (Mängelschreiben, Rücksprachen)	300 min (teilw. m.D.)	240 min (alles g.D.)
Nachschaun und Kontrollen (einschließlich weiterer Schriftwechsel, Besprechungen und Fahrtzeiten bei Nachschaun)	360 min (2. Person nicht einbezogen)	360 min
Summe	1.350 Minuten	1.005 min (74,4 %)

→ Nach der Standardreduzierung wird für die Durchführung der BVS durchschnittlich 25,6% weniger Zeit aufgewendet. Dies entspricht einer Einsparung von 1,4 Stellen des mittleren Dienstes (5,5 Stellen x 25,6 % = 1,4 Stellen).

Von Rechnungsprüfungsamt und Rechtsreferat wurde empfohlen, für das gesamte Baurechtsamt unter dem Gesichtspunkt struktureller Korruptionsvorbeugung das Vier-Augen-Prinzip anzuwenden. Mit der vorgeschlagenen Standardreduzierung entfällt nur bei wenigen Gebäuden das Vier-Augen-Prinzip. Aus dem Städtevergleich wurde ersichtlich, dass bei anderen Städten gar kein Vier-Augen-Prinzip angewandt wird.

Derzeit sind beim Baurechtsamt im Bereich Bauüberwachung 3,0 Stellen unbesetzt (neben den unter Ziffer 2.2 genannten 2 Stellen im Sachgebiet Sonderbauten ist noch eine weitere Stelle in der Bauabteilung Mitte unbesetzt). Im Sachgebiet Sonderbauten führt dies dazu, dass der Erfüllungsgrad der gesetzlichen Pflichtaufgabe Brandverhütungsschau derzeit lediglich 70 % beträgt. Inzwischen werden zudem temporär für die Vorbereitung der Fußballweltmeisterschaft 2006 ca. 1,5 Stellen eingesetzt, wobei die Belastung bis Mitte 2006 jedoch noch ansteigen wird. Der Erfüllungsgrad wird dadurch bis Mitte 2006 vorübergehend noch weiter absinken, danach aber wieder auf den Sollstand (100%) ansteigen.

3. Weitere Aufgaben- und Standardreduzierungen

Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts 1998 wurde die Erschließung von Einsparpotenzialen beim Baurechtsamt beschlossen. Dies sollte durch Rückführung der Baukontrolltätigkeit auf das gesetzliche Mindestmaß und durch organisatorische Maßnahmen erreicht werden, jedoch unter der Prämisse, dass die Vollzugsdefizite im Bereich der wiederkehrenden Prüfungen (Brandverhütungsschauen etc.) - ohne zusätzliches Personal – beseitigt werden (vgl. GR Drs 73/2000, Teilprojekt Nr. 3).

Als Ergebnis der Untersuchung wurden zahlreiche Aufgaben der Bauüberwachung zurückgeführt oder ganz gestrichen. Neben der Durchführung des Städtevergleiches wurde nun auftragsgemäß geprüft, ob darüber hinaus weitere Aufgaben- und Standardreduzierungen möglich sind. Durch die im Jahr 2000 erfolgte Organisationsuntersuchung war der Handlungsspielraum stark eingeschränkt.

Bei den jeweiligen Aufgaben wurde in Pflicht- und freiwillige Aufgaben unterschieden und eine Standardprüfung vorgenommen (vgl. Anlage 3). Hierfür lagen verschiedene interne Dienstanweisungen vor.

3.1 Amtshilfe für das Amt für öffentliche Ordnung (Konzessionsverfahren bei Amt 32)

Für die Gaststättenkonzessionen, zu denen das Baurechtsamt regelmäßig gehört wird, wird vorgeschlagen, künftig nur noch nach Aktenlage zu kontrollieren, ob für eine entsprechende Zahl von Räumen eine baurechtliche Genehmigung vorliegt. Seither wurde in den Fällen, in denen die letzte Besichtigung schon mehrere Jahre zurücklag, eine erneute Besichtigung durch das Baurechtsamt durchgeführt. Bei baurechtlichen Entscheidungen für Schank- und Speisewirtschaften (konzessionspflichtige Betriebe) wird das Baurechtsamt künftig dem Amt für öffentliche Ordnung einen Grundrissplan über-

senden, der zu den dortigen Konzessionsakten genommen werden kann. So könnte das Amt 32 selbst den Konzessionsantrag mit dem baulich genehmigten Zustand abgleichen, so dass eine Schnittstelle entfällt.

Durchschnittlich wurden in den letzten drei Jahren 159 Stellungnahmen zu Konzessionsanträgen durch das Baurechtsamt abgegeben, in der Hälfte der Fälle wurden Besichtigungen vorgenommen (rund 80 Besichtigungen à 3 Stunden entspricht 240 Stunden pro Jahr).

→ Durch Verzicht auf die Besichtigungen können somit rund 0,2 Stellenanteile des mittleren Dienstes eingespart werden.

3.2 Gebrauchsabnahme von fliegenden Bauten

Bei dieser Aufgabe handelt es sich um eine Ermessensaufgabe (§ 69 Abs. 6 LBO), die auch von Externen wie z. B. dem TÜV erbracht werden kann. Die von der Baurechtsbehörde zu erhebenden Gebühren sind als Rahmengebühr derzeit noch landesrechtlich geregelt (Gebührenverzeichnis zum Landesgebührengesetz, Rahmengebühr 30,68 Euro bis 255,65 Euro). Diese für die Baurechtsbehörde verbindliche Obergrenze lässt kostendeckende Gebühren nicht zu.

Spätestens ab 1. Januar 2007 müssen die Gemeinden für alle bisher unter die Landesgebührenordnung fallenden Gebühren Satzungsregelungen treffen. Das Ziel muss sein, für behördliche Leistungen kostendeckende Gebühren zu erheben, wofür die Kosten- und Leistungsrechnung geeignete Berechnungsgrundlagen liefern muss.

Dies gilt auch für die Gebühren für die Gebrauchsabnahme fliegender Bauten.

Um mögliche Mehreinnahmen durch Gebührenerhöhungen aufzuzeigen, werden in Anlage 3 Vergleichsberechnungen angestellt. Dargestellt werden der zeitliche Aufwand und die seitherigen Gebühren der Baurechtsbehörde an typischen fliegenden Bauten. Für eine näherungsweise Kostenberechnung werden die Verrechnungssätze der VwV Kostenfestlegung zugrundegelegt (50 EUR/h für Mitarbeiter im gehobenen Dienst), da belastbare Zahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung für das Produkt Gebrauchsabnahme bisher nicht vorliegen.

→ Bisher wurden rund 50.000 Euro an Gebühren für Gebrauchsabnahmen eingenommen. Wie den Beispielen in der Anlage 3 zu entnehmen ist, ist davon auszugehen, dass sich die Einnahmen bei einer kostendeckenden Gebührenerhebung mindestens verdoppeln.

3.3 Zielsetzung „Kostendeckung“ für das Sachgebiet Sonderbauten

Für alle Aufgaben des Sachgebietes Sonderbauten kann eine Gebühr erhoben werden. Dargestellt wurde von diesen Aufgaben bereits die Gebrauchsabnahme von fliegenden Bauten.

Unter Beachtung der nachstehenden Maßgaben kann für das Sachgebiet Sonderbauten als Ziel definiert werden, seine Kosten durch entsprechende Gebühreneinnahmen zu decken (vergleichbar dem Prüfamts für Baustatik).

Voraussetzungen:

- Es werden kostendeckende Gebühren für alle Aufgaben des Sachgebietes Sonderbauten erhoben (bis spätestens 1. Januar 2007 ist ohnehin eine kommunale Gebührensatzung zwingend erforderlich).
- Tätigkeiten, die nach den Vorschriften des LGebG oder einer bis Ende 2006 zu erlassenden kommunalen Gebührensatzung gebührenfrei zu erbringen sind (z. B. für das Land Baden-Württemberg oder die Kirchen), dürfen mit dem kalkulierten Gebührensatz fiktiv angesetzt werden.
- „Sonderaufgaben“, wie derzeit die Maßnahmen und Veranstaltungen im Rahmen der FIFA WM 2006™, für die wegen des hohen politischen Interesses keine Gebühren erhoben werden können, dürfen ebenfalls mit dem kalkulierten Gebührensatz fiktiv angesetzt werden.

Im Rahmen der Jahresplanung und -berichte würden dann regelmäßig die Kostendeckungssituation dargestellt und bei Bedarf Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

Da zum jetzigen Zeitpunkt die Kostendeckung des Sachgebietes Sonderbauten nicht aus der Kosten- und Leistungsrechnung erhoben werden kann, wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

→ Bei kostendeckender Gebührenerhebung ist davon auszugehen, dass ca. 400.000 Euro Mehreinnahmen jährlich erzielt werden können.

4. Heranziehung von Sachverständigen

Ebenfalls wurde geprüft, ob für den Bereich der Bauüberwachung externe Sachverständige beauftragt werden können.

Gem. § 47 Abs. 2 LBO kann die Baurechtsbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere bei der Prüfung des Bauantrages, im Rahmen der Bauüberwachung sowie bei den Abnahmen, Sachverständige heranziehen. Die Sachverständigen sollen fehlendes Spezialwissen bei technisch schwierigen Bauausführungen ersetzen. Dies gilt grundsätzlich für alle Aufgaben. Eine Heranziehung ist jedoch nur zulässig, wenn die bautechnischen Fachkräfte der Baurechtsbehörde durch eine atypische Situation nicht in der Lage sind, ihren Aufgaben in vollem Umfang nachzukommen. Diese Atypik kann in einer besonderen Komplexität des Bauvorhabens oder in einer kurzfristigen Überbelastung des vorgehaltenen Personals der Baurechtsbehörde begründet liegen. Für die Normalbelastung sind die Baurechtsbehörden nach § 46 Abs. 5 LBO verpflichtet, ausreichend geeignete Fachkräfte vorzuhalten, so dass eine grundsätzliche regelmäßige Beauftragung von Sachverständigen aus rechtlichen Gründen scheitert.

In atypischen Fällen zugezogene Sachverständige sind jedoch gesetzlich darauf beschränkt, eine Behördenentscheidung lediglich gutachterlich vorzubereiten. Die Verpflichtung zur Prüfung und Entscheidung über das Prüfergebnis des hinzugezogenen Sachverständigen verbleibt bei der Baurechtsbehörde. Sie ist an den Vorschlag des Sachverständigen nicht gebunden. Der Sachverständige wird nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich im Auftrag der Behörde tätig, d.h. die Durchsetzung der Verwaltungsakte verbleibt bei der Baurechtsbehörde.

Das Baurechtsamt trägt weiterhin die Verantwortung für die rechtlich einwandfreie Bauausführung, es entsteht bei der rechtlich zwingend erforderlichen Ermessensausübung ein zusätzlicher Aufwand, da die Mitarbeiter/-innen sich neu in die Fälle einarbeiten bzw. diese prüfen müssen (die der Sachverständige vorbereitet hat), insbesondere wenn es zur Durchsetzung von hoheitlichen Maßnahmen kommt. Darüber hinaus trägt das Baurechtsamt die Kosten für den Sachverständigen, soweit nicht in atypischen Einzelfällen eine Belastung des Bauherrn möglich ist.

Von der Heranziehung ist die Übertragung hoheitlicher Aufgaben der Baurechtsbehörde auf Sachverständige zu unterscheiden. Eine solche Beleihung ist nur aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, nicht aber nach § 47 Abs. 2 möglich. Nach der LBOVVO ist dies bei der bautechnischen Prüfung (Prüfung des Standsicherheitsnachweises sowie des Schallschutzes) auf Prüfindenieure für Baustatik möglich, nicht jedoch für die hier überprüften Aufgaben der Bauüberwachung.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Einsparpotentiale

Wie unter Ziffer 2.2 dargestellt, können durch die vorgeschlagene Standardreduzierung bei Brandverhütungsschauen 1,4 Stellen der Verg.Gr. Vb (m.D) BAT eingespart werden. Durch eine weitere Standardreduzierung bei den Konzessionsverfahren (Ziffer 3.1) können 0,2 Stellen der Verg.Gr. Vb (m.D) BAT eingespart werden.

Rein rechnerisch ergeben sich 1,6 Stelleneinsparungen. Eine Besetzung von 0,4 Stellenanteilen ist in diesem Bereich nur schwer möglich, so dass insgesamt 1,5 Stellen eingespart werden können.

→ Dies entspricht Einsparungen von 70.410 Euro.

5.2 Mehraufwand

Den Einsparungen gegenüber stehen der Mehraufwand für die Hebungen von 1,5 bis 2,5 Stellen im Sachgebiet Sonderbauten von Verg.Gr. Vb (m.D) BAT nach Verg.Gr. IV b Fg. 1 BAT aufgrund veränderter Aufgabenwahrnehmung der Brandverhütungsschauen (Ziffer 2.2).

→ Dies entspricht einem Mehraufwand von 2.850 bis 4.750 Euro jährlich.

5.3 Mehreinnahmen

→ Durch eine kostendeckende Gebührenerhebung für das Sachgebiet Sonderbauten wird mit Mehreinnahmen von **ca. 400.000 Euro** jährlich gerechnet.

Finanzielle Auswirkungen

Siehe Ziffer Nummer 5

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

Referat Städtebau

Vorliegende Anfragen/Anträge:

-

Erledigte Anfragen/Anträge:

-

Klaus-Peter Murawski
Bürgermeister

Michael Föll
Erster Bürgermeister

Anlagen

1. Organigramm Amt 63
2. Auswertung Städtevergleich
3. Aufgabendarstellung
4. Gebühren

<Anlagen>