

Kosten sparen bei der Bewirtschaftung kommunaler Gebäude

Verfasser: Mathias **Hiebel**
Anton **Ehm**

Inhaltsübersicht	Seite
1. Vorbemerkung	69
2. Problembeschreibung	69
3. Defizite bei der Gebäudewirtschaft herkömmlicher Art und Vorschlag zur Zusammenführung der Zuständigkeiten	71
4. Klare Zielvorgaben/-vereinbarungen - ein wichtiger Schritt zum Erfolg	72
5. Organisationsmodelle einer neuen Gebäudewirtschaft	73
5.1 Mieter-/Vermieter-Modell	74
5.2 Eigentümer-Modell	75
5.3 Management-Modell	75
6. Rechtsformen der neuen Gebäudewirtschaft	76
6.1 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	76
6.2 Privatrechtliche Rechtsformen	77
6.3 Fremdvergabe	78
6.4 Fazit	78
7. Einzelfragen zur Reorganisation	78
7.1 Eingliederung einer Organisationseinheit Gebäudewirtschaft in die Verwaltungsgliederung (Aufbauorganisation)	78
7.2 Stellenbedarf	80
7.3 Finanzstrukturen	80
7.4 Produkte	81
7.5 Kennzahlen	81
7.6 Arbeitsmittel, Datenstrukturen	81
7.7 Beispiele für rasche Erfolge	82
8. Hindernisse bei der Umstellung	83
9. Schlußbemerkung	83

1. Vorbemerkung

Zum Gebäudemanagement wurden in der Literatur bereits sehr viele Hinweise allgemeiner und grundsätzlicher Art veröffentlicht. Die Reihe dieser Veröffentlichungen wollen wir hier nicht fortsetzen. Wir berichten in diesem Beitrag vielmehr von unseren Erfahrungen, die wir in Projektarbeiten und bei der Beratung unserer Mitglieder gewonnen haben. Desweiteren geben wir Hinweise zur Reorganisation der Gebäudebewirtschaftung, stellen zweckmäßige Organisationsmodelle hierfür kurz vor und gehen auf öfter gestellte Einzelfragen ein.

In diesem Beitrag beschränken wir uns auf den Teil der Immobilienwirtschaft, der die Gebäude betrifft, weil hier nach unseren Erfahrungen der größte Handlungsbedarf besteht.

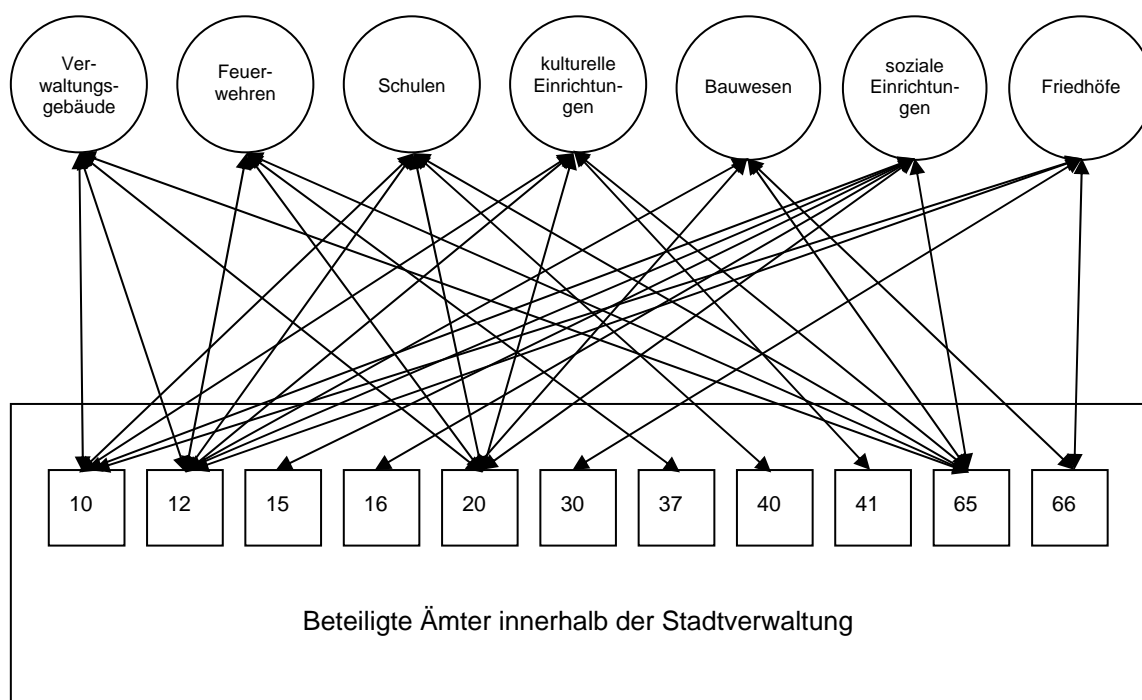
2. Problembeschreibung

Alle Kommunen besitzen mehr oder weniger umfangreiche Immobilien (u.a. Verwaltungsgebäude, Schulen und Kindergärten, Parkhäuser, Museen, Wohn- und Geschäftsgebäude, Hallen- und Freibäder sowie eine Vielzahl von Grundstücken). Diese sind das größte materiell bewertbare Vermögen. Die Aufwendungen für ihren Unterhalt und Betrieb sind in der Regel (nach den Personalausgaben) der zweitgrößte Hauptkostenblock im Verwaltungshaushalt. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung dieser Kosten wird wegen der vielfach fehlenden Kostentransparenz oft unterschätzt. Nach Erfahrungswerten werden bis zu 10 v.H. und mehr der Ausgaben des Verwaltungshaushalts dafür aufgewendet. Anders als viele andere Ausgaben sind diese Kosten beeinflussbar. In verschiedenen Veröffentlichungen werden Kosteneinsparungen bis zu 20 %, in einigen gar bis zu 30 % genannt. In kaum einem anderen Bereich als der Gebäudewirtschaft sind ohne Leistungseinschränkungen innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit so deutliche Einsparungen möglich.

Für die Gebäude und Grundstücke einer Kommune gibt es innerhalb der Verwaltung (zu) viele verschiedene Organisationseinheiten, auf die die einzelnen Zuständigkeiten (z.B. für Verwaltung, Bewirtschaftung, Nutzung, Bauunterhalt) verteilt sind. Auch in den Gremien gibt es selten die umfassende Zuständigkeit eines Ausschusses für die Gebäudebewirtschaftung. Nach unseren Beobachtungen werden die einzelnen Organisationseinheiten zum Teil unabhängig voneinander und ohne Abstimmung mit den anderen Beteiligten jeweils für sich tätig. Eine einheitliche, zielgerichtete Gebäude- oder Immobilienwirtschaft gibt es oftmals noch nicht.

Besonders anschaulich wird der „Beziehungswirrwarr“, den wir in einer Verwaltung angetroffen haben, an nachfolgender Grafik:

Zuständigkeiten bei der Gebäudewirtschaft



Legende:

10 = Hauptamt

12 = Personalamt

15 = Soziales

16 = Jugend

20 = Kämmerei

30 = Ordnungsamt

37 = Öffentliche Sicherheit, Ordnung

40 = Schulverwaltung

41 = Kulturamt

65 = Hochbau (Unterhalt)

66 = Bauverwaltung

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen kommt es verstärkt darauf an, mit dem geringstmöglichen Aufwand die größtmögliche Wirkung zu erzielen. Gerade bei der kommunalen Gebäudewirtschaft, die nicht zu den kommunalen Kernaufgaben zählt,¹ werden zunehmend durch die politischen Gremien, aber auch durch die Öffentlichkeit, die dafür aufgewendeten Kosten und die damit verbundene Dienstleistungsqualität kritisch hinterfragt.

¹ Gebäudewirtschaft ist eine interne Dienstleistung. Sie kann ebenso von privatwirtschaftlichen Unternehmen erbracht werden, vgl. auch PPP-Leitfaden der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern und die gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Finanzen und für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 20.03.2001 Nrn. I B 3-1515.71-14, 11 H1000-9/59-17918 und 52e-1515-2000/3 (AIIIMBI 2001 S. 148) zu besonderen Formen der Zusammenarbeit mit Privaten bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben.

3. Defizite bei der Gebäudewirtschaft herkömmlicher Art und Vorschlag zur Zusammenführung der Zuständigkeiten

Eine Reihe von Kommunen hat die Defizite bei der Gebäudebewirtschaftung herkömmlicher Art bereits erkannt. Zu nennen sind unter anderem:

- verschiedene Zuständigkeiten bei fehlender Gesamtverantwortung
- unterschiedliche Ausschußzuständigkeiten
- keine Kenntnis der tatsächlichen Kosten für die einzelnen Gebäude
- kein Anreiz zu Kostenverantwortung durch die Nutzer
- die Gebäudeinformationen/Datenstrukturen sind nicht einheitlich nutzbar
- langfristige Bewirtschaftungskonzepte sind nicht vorhanden
- Sanierungsstau
- mangelnde Berücksichtigung ökologischer Anliegen

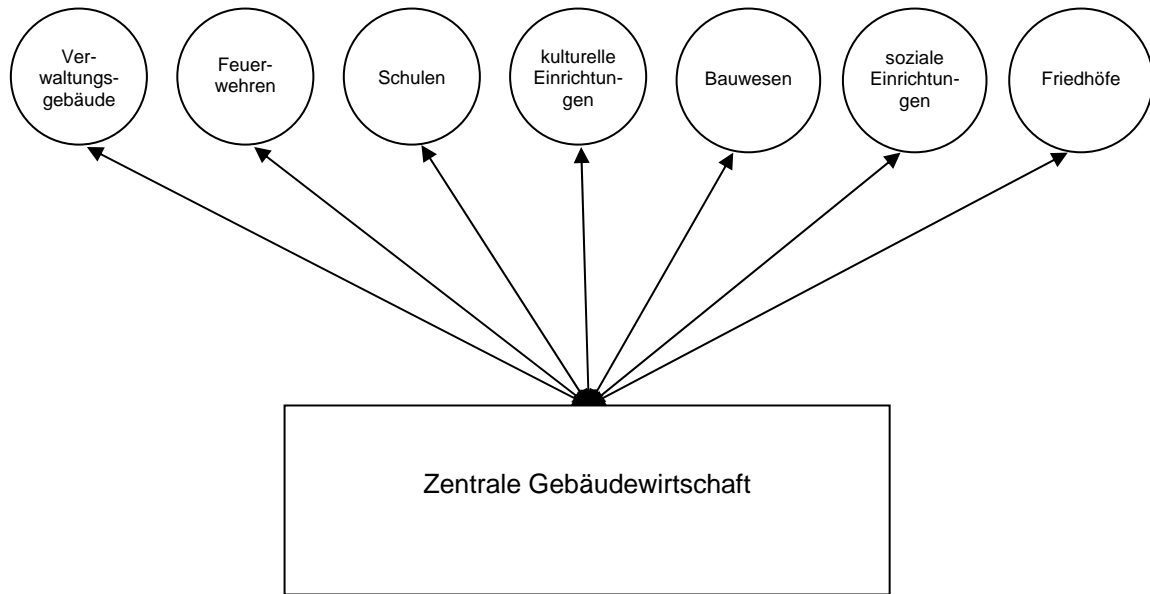
Daraus ergeben sich beispielsweise folgende negative Auswirkungen:

- Reibungsverluste infolge hohen Kommunikations- und Abstimmungsaufwands
- unterschiedliche Entscheidungen zum gleichen Sachverhalt
- ein sinnvoller Einsatz betriebswirtschaftlicher Entscheidungshilfen ist kaum möglich
- die Nutzungsqualität wird eingeschränkt
- die kommunalen Gebäude leiden zunehmend unter Wertverfall

Einige Kommunen haben deshalb begonnen, die Zuständigkeiten und die Verantwortung für den vorhandenen Besitz möglichst bei einer Organisationseinheit zu bündeln. Dies empfehlen wir oft auch im Rahmen unserer Prüfungs- und Beratungstätigkeit. Dazu ist es nach unserer Einschätzung und in Abhängigkeit von der jeweiligen Größe der Kommune und des jeweiligen Immobilienbesitzes nicht immer erforderlich, eine selbständige Organisationseinheit zu schaffen. Die (künftig) zuständige Stelle kann auch in eine bestehende Organisationseinheit eingegliedert werden und sich im Bedarfsfall der fachlichen Mitarbeit anderer Stellen innerhalb der Verwaltung (z.B. Bautechnik) bedienen.

Ziel einer ganzheitlichen Gebäudewirtschaft ist es, durch Bündelung der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben einfache, klarere Strukturen zu schaffen. Die nachfolgende Grafik zeigt lediglich die Zuständigkeiten für die zentrale Gebäudewirtschaft auf. Darüber hinaus verbleiben über die Gebäudewirtschaft hinausgehende Zuständigkeiten bei den Fachämtern.

Zuständigkeiten bei einer zentralen Gebäudewirtschaft



Durch die Bündelung der Kompetenzen soll im Rahmen einer neuen Dienstleistungsstruktur, verbunden mit einer Leistungs-, Kunden- sowie Ertrags- und Kostenverantwortung, **ein** Ansprechpartner für alle Probleme am und im Gebäude vorhanden sein. Dieser soll, trotz knapper Ressourcen, den Nutzern bedarfsgerechte Gebäude- und Raumlösungen zur Verfügung stellen.²

4. Klare Zielvorgaben/-vereinbarungen - ein wichtiger Schritt zum Erfolg

Mit einer Reorganisation der Gebäudebewirtschaftung müssen meßbare Verbesserungen erzielt werden. Instrument hierfür ist eine wirtschaftliche Betriebsführung, die auch den Werterhalt des kommunalen Gebäudebesitzes sicherstellt. Gleichzeitig soll eine solche Gebäudebewirtschaftung für die Nutzer/Mieter der Gebäude ein Dienstleister sein, der seine Produkte bedarfsorientiert und zu wirtschaftlichen Konditionen (auch im Vergleich zu privaten Dienstleistern) anbietet.

Fortschritte können nur dann gemessen oder bewertet werden, wenn die dafür zuständigen Gremien nicht nur den Willen zur Reorganisation eindeutig bekunden, sondern auch

- die längerfristigen Ziele genau definieren und vereinbaren und
- dafür einen zeitlichen Rahmen setzen.

Dies ist nach unseren Beobachtungen nicht immer der Fall, weshalb es oft zu Irritationen kommt. Die mit der Reorganisation Beauftragten brauchen aber diesen Auftrag zur Orientierung und als Legitimation ihrer Kompetenzen (z.B. für Bewirtschaftungsbefugnisse und Perso-

² näheres hierzu siehe Abschnitt 5

nalangelegenheiten). Die bisher für die allgemeinen Verwaltungsstrukturen und -aufgaben geltenden Befugnisse sind in der Regel nicht mehr ausreichend. Nach der Definition der Ziele, der Rahmenbedingungen und der Kompetenzübertragung sollten Politik und Verwaltungsführung nicht mehr in die interne Steuerung der Gebäudewirtschaft, insbesondere durch Einzelfallentscheidungen, eingreifen. Dies sollte eindeutig vereinbart sein. Gleichzeitig darf der neu geschaffene Dienstleister im Rahmen seiner Zuständigkeit die Gremien nicht mehr als Rückversicherung einschalten.³ Denn gerade verschiedene Sichtweisen (z.B. von Nutzern und internem Dienstleister) können zu Spannungen führen, die zwar durch übergeordnete Weisungen im Einzelfall entschärft werden könnten, was aber gerade den o.g. Zielen widerspräche.

Klare Ziele und Rahmenbedingungen sind auch deshalb erforderlich, weil erfahrungsgemäß bald erste Erfolge erwartet werden. Das kann eine neue Gebäudewirtschaft nur erfüllen, wenn sie die Erwartungen der Gremien genau kennt.

Folgende Eckpunkte sollten mindestens vereinbart werden:

- Was soll erreicht werden?
(z.B. eine umfassende Gebäudewirtschaft mit wirtschaftlicher Leistungserfüllung, Wettbewerbsfähigkeit, einem Höchstmaß an Nutzer-Kundenorientierung und Erhalt/Entwicklung der Vermögenswerte)
- Wie soll die reorganisierte Gebäudewirtschaft tätig werden?
(Organisationsmodell, Unternehmensform)
- Womit soll das Ziel erreicht werden?
(eigene Organisationsentwicklung - Projektauftrag, externe Begleitung oder komplette Fremdvergabe)
- Wann soll die neue Gebäudewirtschaft eingeführt sein?
(zeitlicher Rahmen, evtl. auch für einzelne Teilbereiche)
- Welche finanziellen und personellen Mittel stehen für die Reorganisation zur Verfügung?

5. Organisationsmodelle einer neuen Gebäudewirtschaft

Im Allgemeinen werden folgende Organisationsmodelle angetroffen:

- Mieter-/Vermieter-Modell (Das Fachamt tritt gegenüber der zentralen Gebäudewirtschaft als Mieter auf.)
- Eigentümer-Modell (Der Nutzer der Immobilien übernimmt die Funktion des Eigentümers.)
- Management-Modell (Mischform von Mieter-/Vermieter- und Eigentümer-Modell)

³ vgl. Ziffer 3.2 unseres Geschäftsberichts für das Jahr 1993

5.1 Mieter-/Vermieter-Modell

Nach den Erfahrungen der KGSt⁴ wird weit überwiegend das Mieter-/Vermieter-Modell eingesetzt bzw. angestrebt. Auch nach unseren Beobachtungen ist dieses Modell für die meisten unserer Mitglieder zu empfehlen. Bei den anderen Modellen wäre das Problem der unterschiedlichen Zuständigkeiten nur unzureichend gelöst.

Dabei gilt allgemein folgende Rollenverteilung:

Die **Verwaltungsführung**

- verabschiedet ein Konzept zur Gebäudewirtschaft, setzt Rahmenbedingungen und Ziele,
- nimmt Berichtsinformationen entgegen und trifft grundsätzliche Entscheidungen.

Die neue **Serviceeinheit im Mieter-/Vermieter-Modell**

- bewirtschaftet und unterhält nach Vereinbarung mit den Mietern/Nutzern die Gebäude,
- erfaßt die dafür anfallenden Kosten und rechnet diese ab,
- nimmt insgesamt die Eigentümer-Funktion für die Kommune nach den dazu vereinbarten Zielen und Rahmenbedingungen wahr.

Die **Fachbereiche oder Einrichtungen (= Mieter, Nutzer)**

- verantworten eine Inanspruchnahme von Leistungen in dem Bewußtsein, Kosten zu verursachen,
- rufen bereitzustellende Flächen, Gebäude und evtl. Serviceleistungen ab,
- zahlen Miete bzw. Nutzungsentgelt für die in Anspruch genommenen Leistungen.

Die Nutzer werden von Spezialaufgaben, die nicht ihr Kerngeschäft betreffen, entlastet. Bei einer zentralen Organisationseinheit mit umfassenden Kompetenzen können die gebäudewirtschaftlichen Leistungen in aller Regel professioneller erbracht werden. Der Mieter/Nutzer ist dabei Kunde und nicht Empfänger einer gewährten Leistung.

Vorteile:

- Steigerung des Kostenbewußtseins/Anreiz zur Kostenreduzierung beim Mieter
- Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsverbesserung beim Vermieter durch Optimierung von Prozeßabläufen, Professionalisierung und Ausschöpfung von Rationalisierungsmöglichkeiten
- Der Mieter kann sich voll auf seine Fachaufgaben (Kernkompetenzen) konzentrieren.

⁴ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Köln

Nachteile

können sich ergeben, wenn die Schnittstelle Vermieter/Mieter nicht klar definiert ist. Daher setzt die Anwendung dieses Modells eindeutige Zielvereinbarungen und Rahmenbedingungen (vgl. auch Abschnitt 4) einschließlich einer Kompetenzbeschreibung⁵ voraus.

5.2 Eigentümer-Modell

Der Nutzer der Immobilien übernimmt die Funktion des Eigentümers. Danach werden oder bleiben spezifische Immobilien dem Nutzer direkt zugeordnet (z.B. Museen und Theater dem Kulturstädt). Das schließt nicht aus, daß die zentrale Gebäudewirtschaft auf vertraglicher Basis einzelne Serviceleistungen (von der Versicherung bis zu Hausmeisterdiensten) erbringt.

Vorteile:

- Das Kostenbewußtsein wird gestärkt, weil Wirtschaftlichkeitsverbesserungen die Gestaltungsräume der Fachaufgaben verbessern.

Nachteile:

- Synergieeffekte durch Professionalisierung und größere Zahl zu bewirtschaftender Einheiten entfallen bzw. verringern sich.
- Gefahr, daß ordnungsgemäße werterhaltende Gebäudeunterhaltung unterbleibt, da Hauptinteresse des Mitteleinsatzes bei den Fachaufgaben liegt und - z.B. bei einer Budgetierung - der Gebäudeunterhalt zur Darstellung eines positiven Budgetergebnisses vernachlässigt wird

5.3 Management-Modell

Das Management-Modell ist eine Mischform aus Mieter-/Vermieter-Modell und Eigentümer-Modell. Es besteht aus einer Mieter-/Vermieter-Leistungsbeziehung und getrennt davon vom Mieter mit einem oder mehreren Dritten getroffenen Vereinbarungen über die Besorgung der Bewirtschaftungs- und sonstigen Leistungen. Diese Dienstleister rechnen ihre Leistungen direkt mit dem Mieter ab.

Vorteile:

- Der Vermieter kann sich ausschließlich auf die Optimierung des Gebäudebestandes (Kauf, Verkauf, Vermietung, Neubau) konzentrieren.
- Die Vermieter-Funktion kann in einer eigenen Organisationseinheit verselbständigt werden.

Nachteile:

Der Mieter hat Vereinbarungen mit mindestens zwei Partnern (Eigentümer, privater Dienstleister) für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude mit großer Wahrscheinlichkeit mit

⁵ z.B. „Allzuständigkeit“ für gebäudewirtschaftliche Leistungen, Umfang der Bewirtschaftungsbefugnisse, Befugnisse in Personalangelegenheiten

einer Mehrzahl von Dritten (mehrere private Dienstleister) abzuschließen und zu betreuen (Überwachen der Leistungserbringung, Neuausschreibungen usw.). Dies bedeutet eine Erhöhung des eigenen Verwaltungsaufwands und des Konfliktpotentials.

6. Rechtsformen der neuen Gebäudewirtschaft

Allein die Wahl der Rechtsform für die neue Gebäudewirtschaft garantiert noch nicht den angestrebten Erfolg (verbesserte Wirtschaftlichkeit).⁶ Zu unterscheiden ist dabei zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Betriebsformen.

6.1 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

6.1.1 Amt/Fachbereich/Regiebetrieb

Innerhalb der Verwaltung kann die Gebäudewirtschaft als Amt/Fachbereich/Regiebetrieb geführt werden. Eine solche Form ist weder rechtlich, noch haushaltswirtschaftlich selbständig. Die Gebäudewirtschaft ist dabei ein unselbständiger Teil der Verwaltung, die z.B. durch den Bürgermeister nach außen vertreten wird. Als „interner Dienstleister“ erhält die Gebäudewirtschaft im Rahmen von Zielvereinbarungen und vereinbarten Rahmenbedingungen und der Budgetregeln die notwendige Flexibilität für Entscheidungen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Gebäude. Diese Flexibilität kann im Rahmen der Kommunalgesetze relativ großzügig ausgestaltet sein. Sie ist allerdings gegenüber anderen Rechts- und Betriebsformen eingeschränkt, was aber den Vorteil haben kann, daß bei nicht gewünschten Entwicklungen leichter korrigierend eingegriffen werden kann.

An Vor- und Nachteilen werden in der Praxis genannt:

Vorteile:

- volle Integration in die Kommunalverwaltung
- keine Kosten einer eigenen Organisation (steuerrechtliche Aspekte, Kosten externer Abschlußprüfungen, Eröffnungsbilanzen usw.)

Nachteile:

- Immobilienbewirtschaftung nach „kaufmännischen“ Grundsätzen muß expliziert vereinbart werden.
- Kontinuität ist nur gewährleistet, wenn sich die Beteiligten (Politik/Verwaltung) diszipliniert verhalten (vgl. Abschnitt 4).

⁶ Dies gilt im übrigen auch für alle anderen Bereiche kommunaler Dienstleistungen, die in anderer Rechtsform (z.B. Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen, GmbH) geführt werden sollen.

6.1.2 Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen

Die Kommunen können die Gebäudewirtschaft auch als Eigenbetrieb oder als Kommunalunternehmen führen. Auf eine weitere Darstellung dieser Unternehmensformen ebenso wie die einer privaten Rechtsform (siehe Abschnitt 6.2) verzichten wir hier, weil sie in der einschlägigen Fachliteratur bereits ausreichend behandelt worden sind.⁷

Vorteile:

- im wesentlichen organisatorische und wirtschaftliche Eigenständigkeit gegenüber Fachbereichen innerhalb der Verwaltungsstruktur
- Vermögensverwaltung nach kaufmännischen Grundsätzen

Nachteile:

- eigenständige Organisation mit entsprechendem Aufwand

6.2 Privatrechtliche Rechtsformen

Die mit Abstand am meisten gewählte privatrechtliche Rechtsform ist die GmbH. Auf nähere Ausführungen hierzu verzichten wir an dieser Stelle (siehe Abschnitt 6.1.2).

Vorteile:

- Hohe Flexibilität

Die in der Praxis immer wieder genannte geringere Abhängigkeit von Vergabevorschriften sehen wir ebenso wenig als Vorteil an wie die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs, die durch steuerliche Nachteile in der Regel mehr als ausgeglichen wird.

Nachteile:

- Gründungsaufwand, eigene Organisationsstrukturen
- steuerliche Nachteile (u.a. Leistungsentgelte sind umsatzsteuerpflichtig, gegebenenfalls Ertragsteuer)
- bei Grundstücksübertragung Notarkosten, Grunderwerbsteuer
- geringe Einflußmöglichkeiten der kommunalen Gremien und geringere Steuerungsmöglichkeiten (Vorrang des bundesrechtlich geregelten Gesellschaftsrechts)
- bei Personalüberleitung Probleme der Akzeptanz

⁷ z.B. Andreas Gaß, „Die Umwandlung gemeindlicher Unternehmen. Entscheidungsgründe für die Wahl einer Rechtsform und Möglichkeiten des Rechtsformwechsels“, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2003, ISBN 3-415-03113-6

6.3 Fremdvergabe

Grundsätzlich eignet sich die Gebäudewirtschaft, nachdem sie kein kommunales Kerngeschäft ist, auch zur Fremdvergabe („Outsourcing“). Gegebenenfalls könnten diese Aufgaben auch bereits bestehenden kommunalen Einrichtungen oder Betrieben (z.B. Stadtwerke, Wohnbaugesellschaften) übertragen werden.

6.4 Fazit

Bei der Wahl der Betriebsform wird zu berücksichtigen sein, welche Prioritäten die Kommune bei der Gebäudewirtschaft setzt. Solche können sein:

- reine betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte
- der Werterhalt
- die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten

7. Einzelfragen zur Reorganisation

Im Rahmen unserer Beratungstätigkeit werden auch immer wieder Einzelfragen zur Reorganisation gestellt; auf die häufigsten gehen wir hier kurz ein:

7.1 Eingliederung einer Organisationseinheit Gebäudewirtschaft in die Verwaltungsgliederung (Aufbauorganisation)

Für die Gebäudewirtschaft kann eine eigene selbständige Organisationseinheit geschaffen werden (bei Gemeinden und Städten in der Regel ein Amt oder ein Fachbereich, bei Landkreisen ein Sachgebiet oder auch ein Fachbereich). Es kann aber auch - wohl größenabhängig - an eine Zuordnung der Gebäudewirtschaft an eine bereits bestehende Organisationseinheit gedacht werden (vgl. hierzu auch Abschnitt 3). Welche Lösung sinnvoll ist, muß im Einzelfall entschieden werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß selbständige Organisationseinheiten so angelegt sein müssen, daß

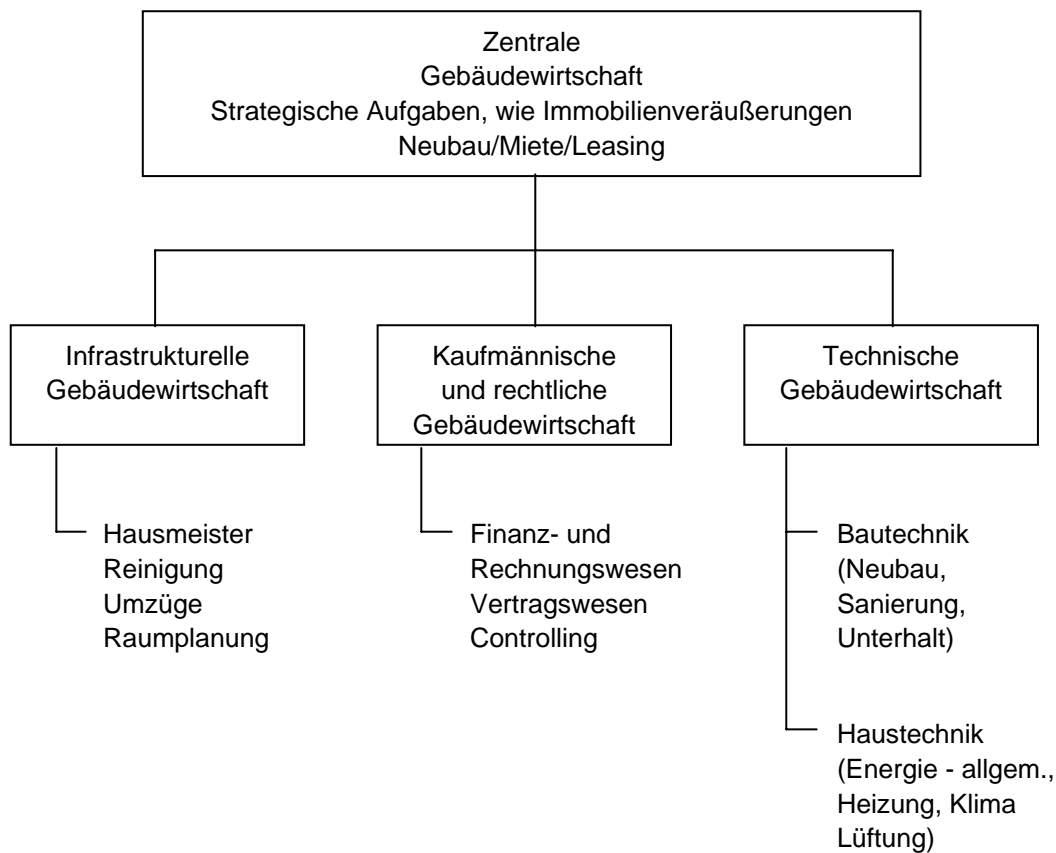
- das richtige Verhältnis zwischen leitenden, sachbearbeitenden und helfenden Kräften gegeben ist (unter Berücksichtigung von Aufgabenumfang und -struktur) und
- die Vertretung qualitativ angemessen und innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit geregelt werden kann.

7.1.1 Schaffung einer selbständigen Organisationseinheit

Soll eine selbständige Organisationseinheit „Gebäudewirtschaft“ eingerichtet werden, kommt grundsätzlich eine Eingliederung in die Linienorganisation in Betracht (die Schaffung einer Stabsstelle ist nicht zu empfehlen). Damit können vernünftige Strukturen geschaffen werden (technische, kaufmännische und infrastrukturelle Aufgaben). Die erforderliche Spezialisierung des Personals ist möglich. Der Gefahr des Nebeneinanders, die bei dieser Organisationsform gegeben sein kann, sollte durch klare Regelungen für die horizontalen Informationsflüsse be-

gegnert werden. Dies ist eine wesentliche Aufgabe der Leitung dieser Organisationseinheit. Nach unseren Erfahrungen ist es ausreichend, unterhalb der Leitungsebene nur noch eine Hierarchieebene einzurichten. Damit wird hinsichtlich der Verwaltungsgliederung im allgemeinen den organisatorischen Erfordernissen Genüge getan und eine straffe und effiziente Verwaltungsführung ermöglicht. Innerhalb dieser der Leitung untergeordneten Einheiten können Arbeitsbereiche/Aufgabenbereiche gebildet werden. Dort soll jeweils das erforderliche Fachwissen gebündelt sein. Die Aufgaben können teilweise auch im Team bearbeitet werden. Die zu erledigenden Aufgaben können innerhalb dieser Einheiten von einer Führungskraft unmittelbar beaufsichtigt werden. Damit kann auch auf Arbeitsspitzen und Personalausfälle kurzfristig flexibel reagiert werden.

Das folgende Schaubild zeigt eine mögliche Aufbauorganisation:



Während der Aufbauphase kann es sich im Einzelfall empfehlen, der Leitung eine Stabsstelle für die Projektumsetzung oder Grundlagenarbeit zuzuordnen.

Ist eine selbständige Organisationseinheit nicht groß genug, um wie vorstehend dargestellt gegliedert werden zu können, kann sie selbstverständlich auch ungegliedert geführt werden.

7.1.2 Einbindung in eine bestehende Organisationseinheit

Bei einer Einbindung in die bestehende Organisation in der Kernverwaltung kann eine solche Einheit

- in die Allgemeine Verwaltung wegen des Charakters eines zentralen Dienstes,
- in die Finanzverwaltung wegen der betriebswirtschaftlichen Ansätze und der vielfältigen finanziellen Auswirkungen oder
- in die Bauverwaltung (ggf. Bautechnik) wegen der damit verbundenen fachtechnischen Aufgaben

eingegliedert werden.

7.2 Stellenbedarf

Die neue Organisationseinheit Gebäudewirtschaft muß ausreichend mit fachlich qualifiziertem Personal ausgestattet werden. Allgemeine Anhaltswerte hierfür gibt es nicht. Der Stellenbedarf hängt von den jeweiligen örtlichen Strukturen, den zu betreuenden Liegenschaften und Einrichtungen sowie evtl. weiteren übertragenen Aufgaben ab.

Im allgemeinen wird der Stellenbedarf nach der Arbeitsmenge (Jahresfallzahlen), der mittleren Bearbeitungszeit je Tätigkeit und der Jahresarbeitszeit einer sog. Normalarbeitskraft⁸ bemessen. Können Jahresfallzahlen und/oder mittlere Bearbeitungszeiten nicht mit brauchbarer Genauigkeit oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand ermittelt werden, kann der Zeitaufwand auch geschätzt werden.

Vor einer Stellenbemessung empfehlen sich eine Aufgabenkritik und eine Optimierung der Arbeitsabläufe (Geschäftsprozesse) sowie der übrigen organisatorischen Rahmenbedingungen.

Nach einer Reorganisation des Geschäftsbereichs „Gebäudemanagement“ ist durch Bündelung der Aufgaben und Optimierung der Ablauforganisation eine Stelleneinsparung bis zu rd. 10 v.H. möglich.

7.3 Finanzstrukturen

Eine weitere wichtige Voraussetzung für das Funktionieren einer neuen Gebäudewirtschaft sind Regelungen zu den Finanzstrukturen. Unabhängig von der (möglichen) Einführung eines neuen kommunalen Rechnungswesens ist für einen Erfolg neuer gebäudewirtschaftlicher Strukturen (zum Beispiel im Mieter-/Vermieter-Modell) ein tatsächlicher Geldfluß wünschenswert (Mittelabfluß beim Nutzer, Mittelzufluß beim Vermieter). Rein buchungstechnische Verrechnungspauschalen erbringen nicht die gewünschte Transparenz, während die Nutzer beim Einsatz finanzieller Mittel die Aspekte einer wirtschaftlichen Gebäudenutzung stärker verfolgen werden.

⁸ Die Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft ist die Arbeitszeit, die einem Arbeitgeber/Dienstherrn im Durchschnitt pro Jahr zur Verfügung steht.

Zudem sollten zur Ressourcenverantwortung bzw. -bewirtschaftung (z.B. im Rahmen einer Budgetierung) Vereinbarungen getroffen werden. Dabei ist zu regeln, ob und zu welchem Zweck der Mittelzufluß bzw. die erwarteten Einsparpotentiale auch tatsächlich im Ergebnis bei der Gebäudewirtschaft verbleiben, z.B. für Reinvestitionen oder zum Abbau eines möglichen Sanierungsstaus. Im Hinblick auf das mit der Neuausrichtung der Gebäudewirtschaft unter anderem verfolgte Ziel eines Werterhalts der Gebäude ist eine solche Vereinbarung zu empfehlen.

7.4 Produkte

Als Dienstleister wird eine neue Gebäudewirtschaft den Nutzern künftig ihre Leistungen in Form von „Produkten“ anbieten. Dazu soll nicht nur ein allgemeines Produktportfolio angeboten werden. Um Leistungen in Anspruch nehmen zu können, für die dann auch Mittel abfließen, müssen die Nutzer künftig vorab wissen, welche Leistungen (mit welchem Standard) zu welchem Preis erhältlich sind.

Unabhängig von einem den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Produktplan verweisen wir auf die von der KGSt zu diesem Themenbereich veröffentlichten Vorschläge.⁹

7.5 Kennzahlen

Die Wirtschaftlichkeit der Gebäudewirtschaft ergibt sich nicht nur aus Rechnungsabschlüssen, sondern auch aufgrund von objektiven Erfolgsfaktoren. Dazu, und auch um ein Controllingssystem und Berichtswesen zu etablieren, empfiehlt sich der Aufbau eines Kennzahlensystems. Dieses sollte qualitative und quantitative Kennzahlen enthalten. Aus praktischen Erwägungen sollte zunächst mit betriebswirtschaftlichen und technischen Kennzahlen (Quantität) begonnen werden. Diese sollten auch für (spätere) interkommunale Vergleiche geeignet sein. In einem weiteren Schritt können Kennzahlen zur Qualität entwickelt und eingesetzt werden (z.B. Kundenzufriedenheit).

7.6 Arbeitsmittel, Datenstrukturen

Die neue Gebäudewirtschaft muß neben ausreichendem und qualifiziertem Personal mit den richtigen Arbeitsmitteln ausgestattet werden. Wirtschaftliche Arbeitsabläufe (Geschäftsprozesse) sind unbestritten nur noch mit einer bedarfsgerechten IT-Unterstützung möglich. Dazu ist es erforderlich, daß allen Mitarbeitern einheitliche DV-Programme mit einheitlichen Benutzeroberflächen zur Verfügung stehen. Hierzu muß eine einheitliche Datenstruktur festgelegt werden. Individuelle Datensammlungen oder Aktenordnungen einzelner Mitarbeiter/Aufgabenbereiche (sei es analog oder digital) sollten nicht mehr zugelassen sein. Deshalb sind Gebäude, Nutzungen, bestehende Verträge zu den Gebäuden und dergleichen nach einer einheitlichen Struktur zu erfassen und zu ordnen. Ob dazu ein sog. CAFM-Programm¹⁰ erforderlich ist, richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten. Bei kleineren Kommunen können vorhandene Datenbankanwendungen, GIS- und ALB-Programme ausreichend sein und für die neuen Anforderungen optimiert werden.

⁹ KGSt-Bericht Nr.4/1996, Anlage 6

¹⁰ Software-Programme für Computer Aided Facility Management

7.7 Beispiele für rasche Erfolge

Eine neue Gebäudewirtschaft steht unter einem gewissen Erfolgsdruck, wobei erste schnelle Erfolge erwartet werden. Diese lassen sich nach unseren Beobachtungen z.B. bei den Hausmeisterdiensten, bei der Gebäudereinigung beim Flächenmanagement und beim Energiemanagement erzielen.

7.7.1 Hausmeisterdienste

Bei den Hausmeisterdiensten empfiehlt sich eine kritische Bestandsaufnahme der damit verbundenen Tätigkeiten. Wegen näherer Einzelheiten verweisen wir auf unseren Geschäftsbericht 2003, in dem mögliche Einsparpotentiale aufgezeigt sind.

7.7.2 Gebäudereinigung

Bei der Gebäudereinigung dürfte mittlerweile unbestritten sein, daß die Fremdreinigung die wirtschaftlichere Form der Reinigung ist. Dazu verweisen wir auf unsere Geschäftsberichte 1998 und 2003.

7.7.3 Flächenmanagement

Ein einheitliches Flächenmanagement bringt oft überraschende Ergebnisse im Hinblick auf die benötigten Gebäude bzw. Räumlichkeiten. Durch eine zentrale Verwaltung der Flächen und Steuerung des Raum- oder Platzbedarfs können z.B. nicht erforderliche Anmietungen bei Dritten und auch zusätzliche Kosten vermieden werden.¹¹

7.7.4 Energiemanagement

Ein wichtiger Grundpfeiler für eine optimierte Gebäudewirtschaft ist ein zielgerichtetes Energiemanagement. Die Kosten für Energie werden nach unseren Beobachtungen bei einer Gebäudebewirtschaftung im herkömmlichen Stil, wenn überhaupt, oft nur ansatzweise hinterfragt. Dadurch liegen erfahrungsgemäß mögliche Einsparpotentiale brach. Ergänzend gewinnen auch ökologische Gesichtspunkte an Bedeutung. Deshalb sollte ein Energiemanagement, möglicherweise auch in Form eines sog. Energiecontractings¹² oder -intractings, eingerichtet werden. Ziele eines Energiemanagements können z.B. sein:

- Kostensenkung durch Abschluß geeigneter Energielieferungsverträge (Bündelung des Bedarfs und dadurch höhere Abnahmemengen; Finanzplanung)
- Analyse des Energieverbrauchs der städtischen Liegenschaften und daran anschließende Optimierungsmaßnahmen
- Aufbau eines Systems zur Verbrauchskontrolle einschließlich Störungsmanagement

¹¹ Ein Beispiel hierzu: In einer Kommune hat das Schulverwaltungsamt Räume bei einem privaten Vermieter gemietet, weil ihm nicht bekannt war, daß in Gebäuden, die vom Hauptamt betreut wurden, geeignete Räume zur Verfügung standen.

¹² Energiecontracting ist die Übernahme der kompletten Energiebewirtschaftung (Wärme, Kälte, Beleuchtung etc.) von Gebäuden und/oder Anlagen durch einen externen Auftragnehmer (Contractor); vgl. hierzu auch den Beitrag „Kommunales Energiemanagement und Energiespar-Contracting - Modererscheinungen oder Ausdruck verantwortlichen Handelns?“ auf S. 96 ff. dieses Geschäftsberichts. Beim Intracting übernimmt eine Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung die Rolle des externen Contractors; vgl. Kristof, Kommunales Intracting (www.wupperinst.org/download/kommunales_intracting.pdf).

- Koordinierung der Energiebeschaffung
- Initiierung von Energie- und Wassersparmaßnahmen in Projektarbeit

Ergänzend verweisen wir auf den Ratgeber für Energiespar-Contracting in öffentlichen Liegenschaften des Bundesumweltamtes „Energiespar-Contracting als Beitrag zu Klimaschutz und Kostensenkung.“¹³

8. Hindernisse bei der Umsetzung

Trotz einer guten fachlichen Vorbereitung stößt eine Reorganisation des Gebäudemanagements oft auf Hindernisse oder Blockaden, die einen solchen Prozeß zuweilen nicht nur verzögern, sondern auch zum Scheitern bringen. Hauptsächliche Gründe hierfür sind die Verteidigung von Zuständigkeiten, der (vermeintliche) Verlust von Einfluß und Macht und die Befürchtung von Stellenabwertungen nach Abgabe einzelner Geschäftsbereiche.

Neben der Notwendigkeit, daß die Gremien den Veränderungswillen eindeutig bekunden (vgl. Abschnitt 3), ist es erforderlich, die betroffenen Mitarbeiter vom Sinn bzw. den zu erwartenden Vorteilen des Veränderungsprozesses zu überzeugen.

Oftmals ist bei den politischen Gremien die Erwartungshaltung an die Einsparpotentiale groß, während der Erfolg aus ihrer Sicht nicht schnell genug kommt. Hier heißt es vernünftige, meßbare Ziele mit Meilensteinen zu vereinbaren. Dabei darf nicht übersehen werden, daß bei oder trotz einer solchen Reorganisation das „Alltagsgeschäft“ in den Verwaltungen weitergehen muß. Nicht zu unterschätzen ist ferner der Zeitbedarf für die Datenerfassung, insbesondere dann, wenn die Gebäude und Liegenschaften bisher noch nicht ausreichend erfaßt wurden oder wenn umfangreiche Datenbestände zusammengeführt werden müssen. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß solche Veränderungen zunächst Geld kosten (z.B. für externe Beratung, neue Software, Umbaumaßnahmen).

9. Schlußbemerkung

Eine reorganisierte Gebäudewirtschaft ist nicht nur nach außen hin ein sichtbares Zeichen für eine Verwaltungsreform. Sie soll beweisen, daß auch die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich und vor allem wettbewerbsfähig handeln kann. Das beträchtliche Immobilienvermögen wird gepflegt und bleibt dadurch erhalten; die Nutzung wird gesichert. Auf Wunsch begleiten wir unsere Mitglieder bei diesem Veränderungsprozeß.

¹³ Der Ratgeber „Energiespar-Contracting als Beitrag zu Klimaschutz und Kostensenkung“ ist kostenlos zu beziehen beim Umweltbundesamt, Zentraler Antwortdienst, Postfach 33 00 22, 14191 Berlin, Telefax 030/89 03-2912. Dort ist auch ein Faltblatt erhältlich.