

Der Bürgermeister

RAT

(bitte für die Ratssitzung aufbewahren)

Amt für Finanzen und Beteiligungen

Herr Sven Haarhaus, Tel. 171676

TOP: Verselbständigung der Zentralen Gebäudewirtschaft

Beschlussvorlage Nr. 036/2011

Produkt: 010 080 020 Beteiligungsmanagement
 010 100 010 Gebäudeflächenmanagement
 010 100 020 Bewirtschaftung von Vermarktungsimmobilien
 010 100 030 Bewirtschaftung von Bestandsimmobilien (zur Deckung des Eigenbedars)
 010 100 040 Bewirtschaftung von Objekten zur Förderung gesellschaftlicher Ziele
 010 100 060 Baubetreuung

Beratungsfolge

Hauptausschuss
Rat der Stadt Lüdenscheid

Behandlung

öffentlich
öffentlich

Sitzungstermine

28.03.2011
11.04.2011

Finanzielle Auswirkungen?

ja nein

investiv konsumtiv

Aufwendungen/Auszahlungen
 Folgekosten (Afa, Unterhaltung...)
 Kostenbeiträge Dritter/Zuwendungen
 Sonstige Erträge/Einzahlungen

	einmalig	lfd. jährlich
Aufwendungen/Auszahlungen	□□□□□	□□□□□
Folgekosten (Afa, Unterhaltung...)	□□□□□	□□□□□
Kostenbeiträge Dritter/Zuwendungen	□□□□□	□□□□□
Sonstige Erträge/Einzahlungen	□□□□□	□□□□□

Bemerkung: Die konkreten finanziellen Auswirkungen einer Verselbständigung sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu beziffern.

Haushaltsmittel ausreichend vorhanden?

ja, veranschlagt bei folgendem Konto: nein, Deckungsvorschlag:

Produkt bzw. Auftrag/Sachkonto/Bezeichnung:

Einmalig: □□□□□/□□□□□/□□□□□

Laufend: □□□□□/□□□□□/□□□□□

gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe

freiwillige Aufgabe

Grundlage: □□□□□

Beschlussumsetzung bis 31.12.2012

Beschlussvorschlag:

1. Der Bericht wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die dargestellten Maßnahmen zur Optimierung der Gebäudebewirtschaftung innerhalb der derzeitigen Organisationsform umzusetzen.
3. Die Verwaltung wird beauftragt über das Ergebnis der Umsetzung zu berichten.

Begründung:

Auftrag

Die Verwaltung wurde am 15.03.2010 durch den Rat der Stadt Lüdenscheid beauftragt, die Verselbständigung der Zentralen Gebäudewirtschaft in Richtung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zum 01.01.2012 vorzubereiten.

Die Verwaltung hat hierzu in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Kämmerers, des Amtes für Finanzen und Beteiligungen sowie der Zentralen Gebäudewirtschaft in mehreren Sitzungen Informationen gesammelt und Grundsätze erarbeitet, die bei einer möglichen Ausgründung der Zentralen Gebäudewirtschaft zu beachten sind.

Ausgangslage

Die Zentrale Gebäudewirtschaft wurde am 01.02.2002 organisatorisch gegründet. Hierbei wurden insbesondere Aufgabenbereiche des ehemaligen Hochbauamtes, des Hauptamtes, des Schulverwaltungsamtes und des Jugendamtes in der neuen Organisationseinheit zentralisiert. Die Zentrale Gebäudewirtschaft ist seitdem bis heute als optimierter Regiebetrieb in die Organisationsstruktur der Verwaltung eingebunden.

Bewertung der momentanen Lage

In einem Bericht aus 2007 zur Entwicklung der Zentralen Gebäudewirtschaft hat die Verwaltung zuletzt festgestellt, dass sich „die ZGW in ihrer bisherigen Rechtsform bewährt hat und diese Organisationsform beibehalten werden soll“.

Gleichwohl wurden gelegentlich Überlegungen zu einer Verselbständigung der Zentralen Gebäudewirtschaft angestellt, insbesondere weil andere Städte diesen Weg gewählt haben und weil die Beratungsfirma Horváth und Partners in ihrem seinerzeitigen Gutachten – bei Nennung eines nennenswerten, aber nicht konkretisierten Einspareffektes – eine Empfehlung zur Rechtsformänderung gegeben hat. Die Gemeindeprüfungsanstalt hat ganz aktuell eine Prüfung der Organisation der Gebäudewirtschaft durchgeführt und die Stadt Lüdenscheid hierbei in ihrer Klassifizierung in die zweithöchste Kategorie eingeordnet (vgl. hierzu den Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt über die überörtliche Prüfung der Stadt Lüdenscheid aus 2010). So wurde bestätigt, dass mit einer Re-Organisation im Jahr 2005 den organisatorischen Defiziten erkennbar entgegengewirkt wurde und sich die Zentrale Gebäudewirtschaft seitdem kontinuierlich weiterentwickelt. Zwar wurden Optimierungspotenziale angemerkt, die aber alle auch in der derzeitigen Organisationsform erreichbar sind.

Ergebnis der Prüfung der Verselbständigung

Die Verselbständigung ist zunächst einmal nur die Veränderung der Hülle für ein darin eingebettetes Konzept. Die Wahl der Rechtsform ist daher – auch nach Auffassung der KGSt – allein kein Erfolgskriterium für kommunale Gebäudewirtschaft. Durch eine Rechtsformwahl können insbesondere „keine Organisationsdefizite aufgefangen oder beseitigt werden“. Eine Verselbständigung der Zentralen Gebäudewirtschaft, z.B. in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung,

sollte nach Auffassung der Verwaltung nur dann vorgenommen werden, wenn sie gegenüber dem derzeitigen Organisationsmodell wirtschaftliche Vorteile erbringt, die ausschließlich auf die Umwandlung zurückzuführen sind.

Laut KGSt werden in der Praxis für eine Verselbständigung immer wieder die folgenden Gründe angeführt:

- Die Einrichtung eines Eigenbetriebes mit seinem eigenen Wirtschaftsplan und kaufmännischer Buchführung könne Transparenz forcieren.
- Entscheidungswege können durch eine Entflechtung aus politischen Gremien der Kommune verkürzt werden.
- Die Akzeptanz der Leistungsverrechnung sei mitunter leichter herstellbar als beispielsweise in einem Regiebetrieb.

Da jedoch die o.a. Punkte auch ohne Ausgründung erreicht werden können, empfiehlt die KGSt: Organisationsoptimierung vor Rechtsformänderung. Die Auffassung der Gemeindeprüfungsanstalt geht in die gleiche Richtung. Daher spricht die GPA auch grundsätzlich keine Empfehlungen zu einer Ausgründung aus.

Viele Städte, die den Weg der Verselbständigung gegangen sind und beispielsweise als wesentliche Vorteile die kaufmännische Buchführung und betriebswirtschaftliche Transparenz genannt haben, sind diesen Weg vor der Einführung des NKF gegangen. Mit der NKF-Einführung sind aber gerade diese Vorteile entfallen. Im Gegenteil ist mit der NKF-Einführung die Ausgliederung im ersten Schritt sogar nachteiliger geworden, da ein verselbständigter Aufgabenbereich im Rahmen des Gesamtabchlusses wieder konsolidiert werden muss, was zu deutlichem Mehraufwand führt.

Der in der Vergangenheit ebenfalls angeführte Grund, Investitionen aus dem Kernhaushalt der Stadt herauszulösen und somit größere Spielräume zu haben, ist spätestens durch den Erlass des Innenministeriums zur Haushaltssicherung obsolet, da Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen im Rahmen der Kreditdeckelung durch die Aufsichtsbehörde mit zu berücksichtigen sind. Ein Vorteil entsteht hierdurch somit nicht. Vielmehr müssen die ggf. aus dem Kernhaushalt heraus gelösten Investitionen bei der Aufstellung der Dringlichkeitsliste wieder integriert und mit den übrigen städtischen Investitionen priorisiert werden.

Bei einer Verselbständigung entstehen zunächst einmal finanzielle Nachteile, die entweder einmaliger (erheblicher Gründungsaufwand) oder dauerhafter Natur (eigenes Rechnungswesen, externe Jahresabschlussprüfung, Mehraufwand bei der Aufstellung des Gesamtabchlusses) sind.

Die Verselbständigung der Zentralen Gebäudewirtschaft ist vor dem Hintergrund dieser zusätzlichen Kosten gegenüber dem derzeitigen Organisationsmodell solange nachteilig, wie die mit der Verselbständigung verfolgten Ziele nicht auch in dem derzeitigen Organisationsmodell erreicht werden können und wie diese allein durch die Verselbständigung erreichbaren Ziele Vorteile erbringen, die die finanziellen Nachteile überwiegen.

Als grundsätzliche Ziele bei der Optimierung des Gebäudemanagements werden insbesondere folgende Aspekte genannt:

- Ganzheitlicher Blick auf das Gebäude mit seinem Lebenszyklus
- Ganzheitlicher Blick auf den gesamten Gebäudebestand
- Klare Verantwortlichkeit für die Gebäude (Gesamtverantwortung)
- Daten- und Kostentransparenz (insbesondere Kosten pro Gebäude)
- Verbesserung der Bewirtschaftung
- Senkung der Betriebskosten
- Optimierung der baulichen Unterhaltung
- Kostenorientiertes Nutzerverhalten durch Umsetzung des Mieter-/Vermietermodells
- Angebot aller Serviceleistungen zum nutzergerechten Vorhalten von Immobilien aus einer Hand

- Verbesserung der Arbeitsabläufe durch Zentralisierung der organisatorischen Abläufe im Bereich der Gebäudebewirtschaftung
- Konzentration der Fachämter auf ihre fachlichen Aufgaben durch Entlastung von gebäudewirtschaftlichen Tätigkeiten

Diese Ziele sind teilweise bereits umgesetzt bzw. sind – bei entsprechenden organisatorischen Rahmenbedingungen in der Verwaltung – nach derzeitigem Erkenntnisstand auch in der derzeitigen Organisationsstruktur umsetzbar. Einer Rechtsformänderung bedarf es hierfür vorerst nicht. Allerdings sind zur Zielerreichung weitere Maßnahmen zur Optimierung erforderlich.

Wenn in den vorstehenden Ausführungen von Organisationsoptimierungen gesprochen wird, ist hierbei aber nicht nur die Organisationseinheit der Zentralen Gebäudewirtschaft gemeint. Vielmehr müssen die im Rahmen einer Optimierung umzusetzenden Maßnahmen auch auf Seiten der übrigen Ämter und Einrichtungen umgesetzt werden. Hierzu gehört dann zwingend auch budgetorientiertes Handeln der Ämter und Einrichtungen unter Einbeziehung der gebäudewirtschaftlichen Aufwendungen. Entsprechend muss dieses Handeln unter Einbeziehung aller Beteiligten (Verwaltungsführung, Rat, ZGW, Ämter und Einrichtungen) tatsächlich „gelebt“ und konsequent vollzogen werden.

Weitere Maßnahmen

Auf der Grundlage der Aufgabenstellung – aber auch unter Berücksichtigung der „täglichen Arbeit“ – hat die Zentrale Gebäudewirtschaft drei konkrete Zielrichtungen und hierfür erforderliche Maßnahmen entwickelt. Eingeflossen sind hierbei auch Erkenntnisse aus Umfragen bei gebäudewirtschaftlichen Eigenbetrieben.

Ziel	Maßnahme	Wirkung auf	Voraussetzungen
Senkung der Gebäudekosten	Veräußerung von Gebäuden und Konzentration auf Kernobjekte	ZGW	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung Portfolio-Management und Eruiieren von Einsparpotentialen; • ZGW als Innovator neuer Entwicklungen
		Nutzer	<ul style="list-style-type: none"> • verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten • Budgetverantwortlichkeit der Mieter als Anreiz zum „Abbau“ der Gebäude • Echte Abrechnung der Kosten (Nebenkostenabrechnung)
		VV und Politik	<ul style="list-style-type: none"> • durch Bündelung auf einen Ausschuss besserer Überblick auf Handlungspotentiale; Abbau von Partikularinteressen
Senkung der Betriebskosten	Einführung Mieter-Vermieter-Modell	ZGW	<ul style="list-style-type: none"> • durch echte wirtschaftliche Verantwortung der ZGW-Mitarbeiter Steigerung der Professionalität
		Nutzer	<ul style="list-style-type: none"> • verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten • Transparenz der Gebäudekosten • Echte Abrechnung der Kosten (Nebenkostenabrechnung) • Budgetverantwortlichkeit des Mieters als

			Anreiz zum Einsparen
		VV und Politik	<ul style="list-style-type: none">• transparente Gesamt-Abrechnungen zur Erkennung übergeordneter Einsparpotentiale
Optimierung der baulichen Unterhaltung	schnelle, flexible Auftragsvergaben	Alle	<ul style="list-style-type: none">• spezialisierte Vergaberegeln für ZGW• schnellere Vergabeprozesse
	Beachtung Lebenszyklus	Alle	<ul style="list-style-type: none">• Aufstellen Lebenszykluskonzept, das unmittelbar in den Wirtschaftsplan einfließt

Aus der vorstehenden Übersicht sind die konkreten Maßnahmenschwerpunkte erkennbar, die zu einer Optimierung der Gebäudebewirtschaftung beitragen. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen sind in der weiteren Entwicklung die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Darüber hinaus soll die Daten- und Kostentransparenz durch den Aufbau eines Berichtswesens auf Basis der vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung und des Betriebsabrechnungsbogens erhöht werden.

Empfehlung zur weiteren Vorgehensweise

Unter Beachtung der obigen Ausführungen wird empfohlen, die derzeitige Rechtsform der Zentralen Gebäudewirtschaft beizubehalten. Sollte im Rahmen der weiteren organisatorischen Optimierung der Nachweis erbracht werden, dass wesentliche Ziele in der derzeitigen Organisationsstruktur unter keinen Umständen erreichbar sind (aber in einer anderen Organisationsstruktur erreichbar wären) und diese Ziele die oben aufgeführten finanziellen Nachteile überkompensieren, wird eine Verselbständigung erneut geprüft.

Die o.a. Maßnahmen müssen für die weitere Optimierung konsequent umgesetzt werden. Die organisatorischen Optimierungen dürfen dabei nicht auf die Zentrale Gebäudewirtschaft beschränkt bleiben, sondern müssen alle handelnden Akteure mit einbeziehen. Dies gilt im Übrigen auch bei einer organisatorischen Verselbständigung. Auch hier haben andere Städte trotz Ausgründung wegen mangelhafter Rahmenbedingungen keine Verbesserung erzielen können. Diese Rahmenbedingungen sind aber gerade der ausschlaggebende Faktor für eine erfolgreiche Optimierung des Gebäudemanagements, und zwar unabhängig von der Rechtsform.

Lüdenscheid, den 28.02.2011

In Vertretung:

gez. Blasweiler

Blasweiler
Stadtkämmerer